

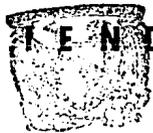
G10
2g.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**COMENTARIOS SOBRE LOS PROBLEMAS
QUE SE SUSCITAN EN LA APLICACION
DEL DERECHO DE LOS TRABAJADORES
A LA VIVIENDA.**



**FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :**

NESTOR HORACIO ORTIZ LIZARRAGA

MEXICO, D. F.

MARZO DE 1987.



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

COMENTARIOS SOBRE LOS PROBLEMAS QUE SE SUSCITAN EN LA APLICACION DEL DERECHO DE LOS TRABAJADORES A LA VIVIENDA.

I N D I C E

PAG.

CAPITULO PRIMERO

"HABITACION PARA LOS TRABAJADORES EN EL DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO".	1
1. Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza.	8
2. Proyecto de los diputados al Congreso Constituyente.	10
3. El Artículo 123 Constitucional.	13
4. Las legislaciones de los Estados.	17

CAPITULO SEGUNDO

"LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931".	23
1. México en su etapa postrevolucionaria.	23
2. Ley Reglamentaria de 1931, Artículo 111 - fracción III.	39
3. Reglamentos de la disposición citada en el punto anterior.	42
4. Disposiciones análogas a las anteriores en el régimen de las relaciones colectivas de trabajo.	48

CAPITULO TERCERO

"LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970".	50
1. Exposición de motivos de la Ley Reglamentaria de 1970.	52
2. Dictamen de la Cámara de Diputados sobre el Proyecto de Ley Federal del Trabajo.	57
3. Dictamen de la Cámara de Senadores sobre el Proyecto de Ley Federal del Trabajo, aprobado por la Cámara de Diputados.	60
4. Reformas constitucionales y legales.	70

CAPITULO CUARTO

"BREVE ANALISIS DE LOS EFECTOS PRACTICOS DE LAS NORMAS RELATIVAS EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO VIGENTE".	97
--	----

1.	Expedición de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.	98
2.	El INFONAVIT	101
3.	Sistema de financiamiento.	109
4.	La naturaleza fiscal de la obligación patronal.	113
5.	La resolución de las controversias.	117
6.	La Reforma de 1982.	120
7.	Actualidad de la vivienda obrera en México.	124

CONCLUSIONES	128
--------------	-----

BIBLIOGRAFIA	131
--------------	-----

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

El Derecho del Trabajo nació de la lucha constante por alcanzar la libertad y el respeto a la dignidad del hombre.

En el siglo XIX esta lucha se acentuó al encontrarse - el trabajador laborando jornadas inhumanas y extenuantes - con un salario miserable, sin derecho para exigir prestaciones económicas en caso de enfermedad, invalidez o muerte; por otra parte, las mujeres y los niños engrosaron esta clase trabajadora en las mismas condiciones y en competencia con el hombre adulto.

En nuestro país es la Constitución de 1917 la primera en el mundo que va a consagrar en los Artículos 123 y 27, - garantías sociales en favor de las clases tradicionalmente desvalidas, como son la obrera y la campesina. Por primera vez, repito, el Artículo 123 consagra el derecho de los trabajadores a habitaciones cómodas y como contraparte la obligación patronal de proporcionarlas a sus obreros.

El gran sentido social de nuestra Constitución de - - 1917, establece derechos sociales en favor de todo aquél - que presta sus servicios, estableciendo un orden jurídico -

protector del económicamente débil.

En la presente tesis se estudian algunos problemas de la aplicación del derecho de los trabajadores a la vivienda a partir de la Constitución de 1917; la Ley Federal del Trabajo de 1931; la Nueva Ley Federal del Trabajo de 1970, hasta llegar al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, ya visionado por el Dr. Alberto Trueba Urbina, estudioso del Derecho del Trabajo.

Así pues, deseoso de contribuir aún en forma mínima al desarrollo de nuestro Derecho Laboral, fue que elegí esta materia para elaborar mi tesis profesional y optar por el título de Licenciado en Derecho.

CAPITULO PRIMERO

HABITACION PARA LOS TRABAJADORES EN EL DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO

Es la Constitución de 1917 en su Artículo 123 la primera que va a establecer la obligación de los patrones de proporcionar habitación a sus obreros y así su fracción XII señalaba : "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)

La anterior obligación patronal según se desprende de la fracción transcrita, sufrió grandes modificaciones al publicarse el 14 de febrero de 1972 en el Diario Oficial de la Federación, reformas a la referida fracción, y consecuente-

(1).- LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES, SEGUNDA EDICION, TOMO VIII, ANTECEDENTES Y EVOLUCION DE LOS ARTICULOS 107 A 136 CONSTITUCIONALES, CAMARA DE DIPUTADOS L LEGISLATURA, LIBRERIA MANUEL PORRUA, S.A., MEXICO 1978, P. 654.

mente a su ley reglamentaria, consagrando dicha obligación- en razón de una función social, toda vez que las aportaciones patronales para hacer efectivo dicho derecho se convirtieron en un ahorro social, reivindicatorio del proletariado.- Con lo anterior la fracción XII quedó redactada en los siguientes términos: "Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, - según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

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

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

obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad".

Asímismo, en el Diario Oficial de la Federación de 9 de enero de 1978, se publicó el Decreto que adicionaba la referida fracción en los términos siguientes:

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

"Queda prohibido en todo centro de trabajo, el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juegos de azar."

Antes de la Constitución de 1917, es decir, antes de que se configuraran las instituciones del nuevo régimen, se aprecian aportes legales en materia de vivienda, más como documentación de un propósito, que como instrumento con ánimo de positividad y eficacia.

Iniciaremos el detalle de antecedentes nacionales de

la vivienda obrera con el "Decreto que Libera las Deudas de los Trabajadores del Campo" (2), expedido por el Emperador-Maximiliano, el primero de noviembre de 1865, que trató en particular de los trabajadores del campo al servicio de las haciendas, y en el Artículo 8 señalaba: "En todas las fincas se dará a los trabajadores agua y habitación."

Por otra parte, en el Programa del Partido Liberal Mexicano, inspirado en las ideas de Ricardo Flores Magón, se señalaba en ese importante manifiesto del primero de julio de 1906, que los patronos brindaran alojamiento higiénico a los trabajadores.

La Ley sobre casas de obreros y empleados públicos que expidió el Gobernador Enrique C. Creel el primero de noviembre de 1906, con radio de acción en la ciudad capital del Estado de Chihuahua y en las cabeceras de los distritos de la propia entidad, concedía el disfrute de una serie de inmundidades a los trabajadores y burócratas que edificaran casas con uso exclusivo para habitación. Las prerrogativas se hacían extensivas a los empresarios o compañías constructoras que se sujetaran a las bases que la Ley contenía.

(2).-Ob. Cit. LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, P. 618

Poco sabemos de la aplicación y de los resultados de este ordenamiento que por vez primera y en forma sistemática trató de resolver el problema habitacional en la provincia mexicana, al ocuparse de dos importantes sectores de su población económicamente activa.

El 18 de marzo de 1912, las fuerzas vivas de los Estados de Campeche, Guerrero, Michoacán y Tlaxcala se pronunciaron, en aquel ambiente de insurrección nacional, a través de un importante documento que se conoce como "Plan Político Social", donde se recogería entre otros elementos, la expresión "habitaciones higiénicas y cómodas", para ser incorporadas en la fracción XII del Artículo 123 de la Constitución de 1917. (3)

En el Pacto de la Empacadora de 25 de marzo de 1912, Pascual Orozco introdujo la idea de que los propietarios de fábricas brindaran alojamiento a sus obreros, en condiciones higiénicas, para preservar su salud y enaltecer su condición.

El General José Agustín Castro, Gobernador y Comandan-

(3). - JOSE FRANCISCO RUIZ MASSIEU, FUENTES LEGALES DE FINANCIAMIENTO A LA VIVIENDA POPULAR, BOLETIN INFORMATIVO- NUMERO 23, INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, MEXICO 1974, P. 8

te Militar del Estado de Chiapas, expidió el 31 de octubre de 1914 la "Ley de Obreros", este conjunto de disposiciones laborales imponía a la parte patronal la obligación de proporcionar habitaciones cómodas a sus trabajadores.

El Estado de Coahuila también fue escenario de un loable intento de solución al problema habitacional obrero, aunque circunscrito a los trabajadores agrícolas. El Gobernador de la Entidad Federativa, Eulalio Gutiérrez, expidió el 15 de septiembre de 1914, su famoso Decreto sobre Salario Mínimo; esta disposición determinaba, en su Artículo Cuarto, que los patrones deberían proporcionar gratuitamente habitaciones cómodas e higiénicas.

En el Estado de México, Gustavo Baz, en su calidad de Gobernador del Estado, investido de facultades extraordinarias de carácter Legislativo, expidió el 10 de marzo de 1915 un Decreto para establecer la Colonia de la Industria, al sur de la Ciudad de Toluca. Los predios se destinarán (dice el Decreto) gratuitamente a los trabajadores más pobres y necesitados. El referido Decreto presenta un enfoque moderno al determinar que el "Ejecutivo favorecerá por medio de leyes apropiadas y de concesiones equitativas, la formación de empresas que tengan por objeto, facilitar so-

bre bases liberales la construcción de fincas en los lotes de la citada colonia." (4)

El Proyecto de Ley sobre Contrato de Trabajo que presentó Rafael Zubarán Capmany, Secretario de Gobernación, al primer jefe del Ejército Constitucionalista, el 12 de abril de 1915, significó un gran jalón en el largo camino de instrumentar jurídicamente fórmulas de vivienda y puso de manifiesto que aún antes de consolidarse militarmente el nuevo régimen ya intentaba trazar sus lineamientos institucionales. Así el Capítulo de Derechos y Obligaciones de los Patronos y Obreros disponía que aquellos deberían "proporcionar habitaciones higiénicas 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. (5)

De alguna de las fuentes citadas se desprende que los revolucionarios no esperaron a que se regularizara la vida constitucional para que cobraran vigencia los instrumentos normativos que se iniciaron desde luego en la esfera estatal.

(4).- Ob. Cit. JOSE FRANCISCO RUIZ MASSIEU, P. 9

(5).- Ib. P. 10

1.- PROYECTO DE CONSTITUCION DE VENUSTIANO CARRANZA.

Enarbolando el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913, Don Venustiano Carranza, Gobernador del Estado de Coahuila, encabezó la Revolución Constitucionalista en contra de Victoriano Huerta.

El propio Sr. Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista pronunció un importante discurso el 24 de septiembre de 1913 en el Salón de Cabildos de Hermosillo, Son., donde expresó por primera vez el ideario social de la Revolución Constitucionalista en los siguientes términos:

"... Pero sepa el pueblo de México que, terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe, tendrá que principiar formidable y majestuosa la lucha social, la lucha de clases; queramos o no queramos nosotros mismos y opónganse las fuerzas que se opongan, las nuevas ideas tendrán que imponerse en nuestras masas... tendremos que renovar todo. Crear una nueva Constitución cuya acción benéfica sobre las masas nada, ni nadie pueda evitar..."

"Nos faltan leyes que favorezcan al campesino y al obrero; pero estas serán promulgadas por ellos mismos, pues

to que ellos serán los que triunfen en esta lucha reivindicadora y social." (6)

Así pues el estado de conciencia social que encontró - la Asamblea Constituyente de 1916-1917, se tradujo en normas jurídicas fundamentales, a pesar de la intención inicial de sólo revisar y, en su caso reformar la Constitución de 1857.

En efecto, el proyecto del Sr. Carranza como es sabido, no contenía más referencia a la cuestión obrera que la reiteración de lo dispuesto por el Artículo 5o. de la Constitución anterior, con muy ligeras variantes y adiciones.

"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 redactaran, 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 ordina-

(6).- ALBERTO TRUEBA URBINA, NUEVO DERECHO DEL TRABAJO, - -
QUINTA EDICION, EDITORIAL PORRUA, S. A. MEXICO 1980 -
P. 23

rias todo lo relativo a reformas sociales." (7)

2.- EL PROYECTO DE LOS DIPUTADOS AL CONGRESO CONSTITUYENTE.

Como consecuencia de los debates que suscitó el dictamen relativo al Artículo 5o. del proyecto de Don Venustiano Carranza, los días 26, 27 y 28 de diciembre de 1916, la - - asamblea determinó elaborar un proyecto de bases sobre le-- gislación del trabajo, mismo que fue presentado a la 40a. - Sesión Ordinaria celebrada la tarde del 13 de enero de 1917 por los diputados Pastor Rouaix, Victorio E. Góngora, E.B.- Calderón, Luis Manuel Rojas, Dionisio Zavala, Rafael de los Ríos, Silvestre Dorador y Jesús de la Torre.

De la exposición del citado proyecto se desprende:

"Nuestro proyecto ha sido estudiado detenidamente, siguiendo un plan trazado por el C. Diputado Ing. Pastor - - Rouaix, en unión del Sr. Gral. y Lic. José I. Lugo, Jefe de la Dirección del Trabajo de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria.

(7).- Ob. Cit. ALBERTO TRUEBA URBINA, P. 33

"Creemos por demás encarecer a la sabiduría de este Congreso Constituyente de la alta importancia de plantear en nuestra Legislación los problemas relacionados con el contrato de trabajo, toda vez que una de las aspiraciones más legítimas de la Revolución Constitucionalista ha sido la de dar satisfacción cumplida a las urgentes necesidades de las clases trabajadoras del país, fijando con precisión los derechos que les corresponden en sus relaciones contractuales contra el capital, a fin de armonizar en cuanto es posible, los encontrados intereses de éste y del trabajo, por la arbitraria distribución en la producción dada la desventajosa situación en que han estado colocados los trabajadores manuales de todas las ramas de la industria, el comercio, la minería y la agricultura.

"Nos satisface cumplir con un elevado deber como éste, aunque estamos convencidos de nuestra insuficiencia, porque esperamos que la ilustración de esta honorable 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". (8)

(8).- Ob. Cit. LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, Pp. 623 y 625.

Así tenemos que el proyecto en cuestión por lo que se refiere al derecho de los trabajadores a poseer una habitación expresaba:

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

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

"XXVIII.- Asimismo, serán consideradas de utilidad so-
cial, las sociedades cooperativas para la construcción de -
casas baratas e higiénicas destinadas a los trabajadores, -
cuando éstos las adquieran en propiedad en un plazo determi-
nado." (9)

Por otra parte en la exposición del dictamen de la Comisión correspondiente leído en la 57a. Sesión Ordinaria de 23 de enero de 1917, se asentó.

"Las rentas 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 un lugar poblado, alojamientos higiénicos para la clase obrera." (10)

3.- EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

La génesis del Artículo 123 se encuentra como se dejó asentado en líneas anteriores en las discusiones sobre el Artículo 5o. Constitucional. La proposición de Carranza respecto a este Artículo no difería sustancialmente del texto vigente en ese entonces o sea la Constitución de 1857, y la diferencia radicaba en la adición de un párrafo que establecía la obligación de prestar el servicio convenido por

(10).- Ob. Cit. LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. P. 629.

un período que no exceda de un año.

La discusión del Artículo 5o. se inició el día 12 de diciembre de 1916, en la Décima Sesión, donde la Comisión dictaminadora ratificó el Artículo en lo general, adicionándolo con las propuestas de la jornada máxima de 8 horas, la prohibición de trabajo nocturno de niños y mujeres y el descanso hebdomedario.

Si bien es cierto que los primeros debates giraron alrededor de su contenido algunos diputados cuestionaban su posibilidad técnica, sin embargo, en la asamblea ya se sentía que dicho Artículo no era reflejo de la aspiración de los trabajadores.

No cabe duda que las voces de los diputados: Héctor Victoria, quien mencionó la necesidad de que la Constitución se adicionara con los derechos de los trabajadores; Von Versen, que pidió que la Constitución expresamente reconociera los derechos obreros, aunque ello fuera contra la técnica Jurídica y Manjarrez quien pidió a los constituyentes que fueran "al fondo de la cuestión" introduciendo todas las reformas que fueran necesarias y pidió a la Comisión "que presentara un proyecto en que se comprenda todo

un Título, toda una parte de la Constitución en la cual se establezcan los derechos de los trabajadores."

A éstas se les sumaron otras voces con la petición de que los derechos obreros fueran tratados por separado y en forma especial.

En consecuencia la Comisión presentó el proyecto mismo que se comenta en el punto anterior, y en fecha 23 de enero de 1917, se rindió el dictamen que recayó al proyecto de Artículo, el cual lo ubicaba con el número 123 y bajo un Título único, el Sexto.

Bien sabemos que la obligación de los patrones de proporcionar habitaciones quedó incorporada en el Artículo 123 de la Constitución de 1917, al modificarse el proyecto inicial y aprobarse sin discusión en el Congreso Constituyente la redacción en los términos de la fracción XII tal y como se asienta al principio del presente Capítulo.

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

También quedó establecido en el párrafo inicial del Artículo 123 Constitucional que: "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", lo anterior, claro está dentro de las bases establecidas por la propia Constitución.

De lo dispuesto en las dos fracciones, o sea la XII y la XXX del Artículo 123, la primera de ellas fue prácticamente letra muerta hasta el año de 1972 en que se inciará el mecanismo INFONAVIT, y la segunda puede afirmarse que no ha tenido mayor relieve como fuente de promoción de vivienda obrera ya que algunos experimentos cooperativistas han fracasado por la intervención del manto protector del paternalismo estatal. Lamentablemente México ha seguido una trayectoria zigzagueante en este sentido, sin desconocer que algunos intentos sí han prosperado.

Es así, como se estableció por primera vez la obligación de proporcionar habitación a los trabajadores.

4.- LAS LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS.

En el lapso comprendido en los años de 1917 y 1929, algunos Estados de la República legislaron en materia de trabajo, o sea instrumentaron reglamentos de carácter local que cobraron vigencia en diversas entidades federativas, facultados para ello, como ya dejamos asentado, en el párrafo inicial del Artículo 123, mismo que fue reformado el 6 de septiembre de 1929, para conceder al Congreso de la Unión, la facultad exclusiva de legislar sobre dicha materia en toda la República.

A pesar de la efímera vigencia de las leyes locales a continuación se citan exclusivamente aquéllas que reglamentaron en forma particular la disposición Constitucional sobre habitación, presentando en orden cronológico tomando en cuenta su fecha de expedición. (11)

La Ley del Trabajo del Estado de Veracruz, del 14 de enero de 1918.

(11).- LEGISLACION DEL TRABAJO. SECRETARIA DE INDUSTRIA - COMERCIO Y TRABAJO. MEXICO 1928.

Código del Trabajo del Estado de Yucatán, del 2 de octubre de 1918.

Ley del Trabajo del Estado de Nayarit, del 25 de octubre de 1918.

Ley del Trabajo y Previsión Social del Estado de Sonora, del 12 de abril de 1919.

Ley del Trabajo y de la Previsión Social del Estado de Sinaloa, del 15 de julio de 1920.

Ley Reglamentaria del Artículo 123 de la Constitución de la República del Estado de Coahuila, del 26 de julio de 1920.

Ley del Trabajo del Estado de Michoacán, del 10. de septiembre de 1921.

Código del Trabajo del Estado de Puebla, del 14 de noviembre de 1921.

Ley del Trabajo del Estado de Chihuahua, del 27 de junio de 1922.

Ley Reglamentaria del Trabajo del Estado de Durango, -
del 14 de octubre de 1922.

Ley del Trabajo del Estado de Querétaro, del 18 de di--
ciembre de 1922.

Ley del Trabajo Agrícola del Estado de Guanajuato, del-
9 de marzo de 1923.

Ley del Trabajo del Estado de Jalisco, del 31 de julio-
de 1923.

Ley del Trabajo del Estado de Campeche, del 29 de no- -
viembre de 1924.

Ley del Trabajo del Estado de Tamaulipas, del 12 de ju-
nio de 1925.

Ley del Trabajo del Estado de Colima, del 21 de noviem-
bre de 1925.

Ley del Trabajo del Estado de Oaxaca, del 21 de marzo -
de 1926.

Ley del Trabajo del Estado de Tabasco, del 18 de octu--

bre de 1926.

Ley que crea el Departamento del Trabajo del Estado de San Luis Potosí, del 31 de diciembre de 1926.

Ley Reglamentaria del Artículo 123 de la Constitución General de la República del Estado de Zacatecas, del Primero de junio de 1927.

Código del Trabajo del Estado de Yucatán, del 19 de agosto de 1927.

Ley del Trabajo del Estado de Aguascalientes, del 6 de marzo de 1928.

Ley Reglamentaria del Artículo 123 del Estado de Hidalgo, del 30 de noviembre de 1928.

De los cuerpos normativos referidos se desprende que-- el Legislador Estatal de inmediato se empeñó en reglamentar el Artículo 123, dando gran variedad de interpretaciones, - aunque de alguna manera, regularon la fracción XII los -- derechos y obligaciones que en las leyes se consignaron - fueron prácticamente letra muerta.

Si bien es cierto que los alcances de la fracción Constitucional fueron ampliados, podemos decir que las normas locales distinguieron la obligación patronal para tres tipos de trabajadores:

- 1.- Trabajadores en general, en sus dos situaciones:
 - A.- Que trabajaren en negociaciones ubicadas fuera de las poblaciones, y
 - B.- Que trabajaren en negociaciones ubicadas dentro de ellas.
- 2.- Trabajadores del campo; y
- 3.- Trabajadores domésticos.

Por lo que se refiere a la prestación, las leyes difierían. En algunos casos la obligación era gratuita, en otros se establecía el tope del medio por ciento del valor catastral por concepto de renta, y en otros más, existía la obligación de proporcionar solares y materias primas como leña, agua, etc.

La falta de uniformidad de las leyes, que no se limitaba al aspecto exclusivo de habitación y vivienda de los trabajadores, sino a toda la regulación del Artículo 123,-

empezó a crear problemas a nivel nacional.

Convencido el Ejecutivo de que era necesario unificar la legislación laboral, se presentaron las iniciativas de reformas a los Artículos 73 y 123 Constitucionales para que a principios de los años treinta se expidiera por el Congreso Federal una Ley del Trabajo unitaria cuya aplicación correspondía tanto a las autoridades federales como locales, mediante una distribución de competencia. Fue así, como nació una Ley Federal del Trabajo aplicable en toda la República.

CAPITULO SEGUNDO

LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931

La atribución de facultades legislativas en materia la boral al Congreso y a las Legislaturas Locales complicaba su aplicación uniforme, además de que podría suscitar graves problemas entre el alcance del texto Constitucional de 1917 y su Reglamentación Local. Es así como en el año de 1929 se dejó sentir la necesidad de uniformar la legislación del trabajo en toda la República, y el 6 de septiembre de 1929 se publicó la reforma constitucional de los artículos 73 fracción X y 123 en su párrafo introductorio, quedando a cargo del Congreso Federal expedir la Ley del Trabajo; consecuentemente en ese mismo año se formuló un proyecto de Código Federal del Trabajo, mismo que fue redactado por una comisión integrada por los señores: Enrique Delhuemeau, Praxedis Balboa y Alfredo Ibarrieta, conociéndosele como Proyecto Portes Gil, en honor del entonces Presidente de la República.

El anterior Proyecto es el antecedente de la Ley Federal del Trabajo de 1931.

1.- MEXICO EN SU ETAPA POSTREVOLUCIONARIA.

Terminada la obra del Constituyente, México se encon--

traba en pleno levantamiento de la infraestructura económica.

Los estragos producidos por la Revolución se pueden apreciar en varios datos.

"Se calcula en un millón de muertos el saldo de la contienda armada.

"Millares de mexicanos se trasladaron a diversas ciudades de E.E.U.U., así como acaudalados mexicanos enviaron su dinero a otros países.

"La Nacionalización del Petróleo atemorizó a inversionistas extranjeros." (12)

Como veremos en páginas posteriores la Ley Federal del Trabajo de 1931, no contenía las normas suficientes y necesarias para la debida aplicación de los derechos constitucionales que tenían los trabajadores, para gozar de habitaciones cómodas e higiénicas, prueba de ello fue una serie de leyes, decretos y reglamentos expedidos con posterioridad a la Ley Federal, aunque cabe señalar que ninguno de

(12) EDMUNDO FLORES. REVOLUCION NUEVOS PROBLEMAS. TERCERA EDICION. EDITORIAL JOAQUIN MORTIZ. MEXICO 1976 Pp. 64-Y SIG.

ellos contempló el problema habitacional en su integridad.

La Legislación Revolucionaria en materia de vivienda popular, ha sido muy amplia e importante y de ella se han desprendido una serie de realizaciones que aumentan en cada período presidencial, de esta Legislación citaremos a continuación lo mas importante.

Ley Federal del Trabajo de 1931, Artículo 111, fracción III que se basa en el Artículo 123, fracción XII, de nuestra Constitución de 1917 y que fue reglamentada por decretos publicados en los Diarios Oficiales de 31 de diciembre de 1941 y de 24 de febrero de 1942. Esta Ley obliga a los patrones que ocupen a 100 trabajadores o más, a proporcionarles habitaciones cómodas e higiénicas y a cobrar por las rentas de ellas hasta un máximo del medio por ciento del valor de las fincas.

La Ley del Departamento del D. F., de 18 de junio de 1943, publicada en el Diario Oficial el 21 de julio del mismo año, que declara la utilidad pública el fomento y mejoramiento de las habitaciones. Señala la obligación del Departamento del Distrito Federal de estudiar los tipos adecuados de vivienda y las zonas para edificarlas. En esta Ley se obliga al propio Departamento del Distrito Federal

a realizar los servicios municipales en forma gratuita.

Ley que crea el Banco de Fomento a la Habitación, S. A., y que se publicó en el Diario Oficial el 10. de marzo de 1946.

Ley que faculta el otorgamiento de autorizaciones para operar en el ramo del Ahorro y Préstamo para la vivienda popular o familiar, publicada en el Diario Oficial el 14 de marzo de 1946.

Ley que Crea las Instituciones de Ahorro y préstamo para la Vivienda Familiar, publicada en el Diario Oficial el 27 de septiembre de 1946.

Ley de Servicio Público de Habitación Popular, publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1946.

Ley Orgánica del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A., publicada en el Diario Oficial de 4 de enero de 1947 y del 4 de marzo de 1949, que permitió la ejecución de algunas de las obras mas importantes en vivienda popular.

Ley de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del

30 de diciembre de 1948, publicada en el Diario Oficial el 14 de abril de 1949, que dispone el uso para habitaciones populares del Antiguo Campo Militar de Balbuena.

Decreto que prorroga por ministerio de la Ley el Arrendamiento de las casas o locales en el Distrito Federal, Diario Oficial del 30 de diciembre de 1948 (relativo a la Ley de Congelación de Rentas del 31 de diciembre de 1947).

Ley de Planificación del Distrito Federal, Diario Oficial del 31 de diciembre de 1953.

Ley que Crea el Instituto Nacional de la Vivienda, Diario Oficial del 31 de diciembre de 1954.

Ley de Exenciones de Impuestos para Habitación Popular en el Distrito y Territorios Federales, Diario Oficial del 31 de diciembre de 1954. Gaceta Oficial Núm. 488 del Departamento del Distrito Federal, del 19 de enero de 1955.

Reglamento de los Servicios de Habitación, Previsión Social y Prevención de Invalidez del Instituto Mexicano del Seguro Social, Diario Oficial del 2 de agosto de 1956.

Ley de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del

20 de agosto de 1957, publicada en el Diario Oficial del 29 del mismo mes y año, que regula inversión de las Instituciones de Capitalización, de Seguros y de Fianzas, en las habitaciones populares.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Diario Oficial de 30 de diciembre de 1950 y Fé de Erratas, Diario Oficial del 13 de enero de 1960. (13)

Por otra parte el Estado Mexicano ha tenido una acción habitacional importante a través de los organismos que trataremos a continuación.

Con fecha 20 de febrero de 1933, fue constituido el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, con el nombre de Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas. Dicho Banco estuvo en principio autorizado para emitir bonos hipotecarios, a fin de obtener recursos que se pudieran invertir en obras de infraestructura.

Con el tiempo, a través de reformas paulatinas de la

(13) RAUL A. CACHO, LA VIDA SOCIAL, LA VIVIENDA, EN MEXICO CINCUENTA AÑOS DE REVOLUCION, TOMO II, PRIMERA EDICION, FONDO DE CULTURA ECONOMICA, MEXICO 1961. Pp. 153, 154.

Ley Orgánica del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de - -
Obras Públicas, S. A., fue cambiada en tal forma que a par-
tir de 1947 se permitió a dicha Institución canalizar sus-
recursos a fin de fomentar la vivienda popular.

Por Decreto Presidencial de 1953 se limitó la activi-
dad de la Institución Bancaria mencionada, al fomento de -
conjuntos colectivos de vivienda, eliminando los créditos -
para casos aislados.

Los créditos que para vivienda otorgó el Banco mencio-
nado, se destinaban en favor de aquellas personas que perci-
bían menores ingresos y que habitaban en los lugares en que
él mismo desarrolló programas de vivienda.

El ámbito territorial de acción del referido Banco abar-
có toda la República.

La Dirección General de la Habitación Popular, del De-
partamento del Distrito Federal, inició sus actividades el -
10. de diciembre de 1970, en favor de aquellas personas que
no recibían un salario fijo, así como de todos aquéllos que
por obras de interés público eran desplazados de sus vivien-
das. También recibían beneficios de dicha Dirección, los
habitantes de zonas insalubres y ciudades perdidas, lo mismo

que aquéllos que por fenómenos naturales y siniestros habían perdido sus viviendas.

La mencionada Dirección, en cumplimiento de las funciones que le eran encomendadas, otorgaba contratos para la edificación de viviendas, vigilando y controlando la realización y calidad de las mismas, y finalmente adjudicándolas a las personas que se encontraban en alguna de las situaciones anteriormente descritas, y que lo solicitaban.

Los recursos con que contaba la Dirección General de la Habitación Popular del Departamento del Distrito Federal provenían de instituciones bancarias.

El Gobierno Federal, con fecha 15 de abril de 1964 creó el Fondo de Operaciones y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) que tiene como objetivo principal otorgar préstamos a las instituciones de crédito, a fin de que éstas los destinen a la realización de viviendas de interés social, controlando al mismo tiempo las características de los préstamos de las instituciones de crédito en relación con viviendas de interés social en cuanto a importes, plazos, tasas de interés, etc., cuando se concedan con su apoyo.

Igualmente debe vigilar las características de planes de vivienda que con su colaboración realizan las instituciones bancarias, aprobándolos de antemano.

Debe también vigilar que los planes previamente aprobados se ejecuten de acuerdo a lo establecido.

Finalmente, debe señalar las reglas que permitan que los programas apoyados por él estén de acuerdo con las necesidades regionales y nacionales de vivienda, y cumplan con las condiciones urbanísticas y arquitectónicas que se han establecido como patrón.

El FOVI cuenta con recursos que provienen de los bancos hipotecarios, así como de los que requieren de los departamentos de ahorro de la banca, los cuales de acuerdo con la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, deben invertir parte de sus depósitos en viviendas de interés social. Igualmente en forma complementaria, obtiene recursos de empréstitos de instituciones internacionales, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo.

El Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO), que substituyó al Instituto Nacional de la Vivienda, era un organismo público que tenía como objetivo efectuar tareas de programación e investi-

gación respecto del desarrollo de la comunidad rural y de la vivienda popular, propiciando la construcción de viviendas y de conjuntos habitacionales de bajo costo, así como la regeneración de viviendas inadecuadas y, en términos generales, cooperando en la realización de todas aquellas obras tendientes al mejoramiento de la vivienda y de las condiciones ambientales.

Igualmente por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 1971, se autorizó al Instituto para que celebrara convenios con los gobiernos de las entidades federativas, a fin de elaborar y promover lo mismo que ejecutar programas de vivienda popular y desarrollo urbano.

Los recursos del INDECO se integraban por las aportaciones que hacía el Gobierno Federal en su favor, así como por el dinero que él mismo obtenía de instituciones bancarias.

El INDECO dirigía su acción en beneficio de los sectores populares urbanos, así como del sector rural.

El denominado Fondo Nacional de la Vivienda es un mecanismo financiero creado en México por el Gobierno Federal

para atender con mayor eficiencia el problema de la vivienda popular. Se trata de un sistema por medio del cual se captan recursos sobre el 5% del salario ordinario de los trabajadores, con el objeto de constituir un fondo que permita un mayor financiamiento para la construcción y mejoramiento de la vivienda de esos sectores.

Esta nueva modalidad financiera se aplica a tres sectores de trabajadores y da origen a tres diferentes organismos de carácter público. (14)

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que será analizado en capítulo especial - páginas mas adelante.

La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado, que fue creada por las reformas a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de diciembre de 1972.

Dicho fondo tiene como objetivo preferencial, estable-

- (14) GUSTAVO GARZA. MARTHA SCHTEINGART. LA ACCION HABITACIONAL DEL ESTADO EN MEXICO. PRIMERA EDICION. EDITORIAL EL COLEGIO DE MEXICO. MEXICO 1978. P. 144.

cer un sistema de financiamiento, por medio del cual los trabajadores al servicio del Estado pueden adquirir crédito para adquirir en propiedad una vivienda, construir, reparar, ampliar y mejorar sus viviendas, pagar algún pasivo contraído por cualquiera de los conceptos antes mencionados.

Igualmente el Fondo de la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado, permite el financiamiento de construcción de viviendas que pueden ser obtenidas en propiedad por los trabajadores.

El Fondo de la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado se integra con las aportaciones que bimestralmente hacen las dependencias públicas sobre el 5% de salarios ordinarios con que se remunera a sus trabajadores.

Las características de los créditos que otorga la Comisión Ejecutiva del Fondo son las siguientes: se pagan en plazos de hasta veinte años, y causan un interés del 4% anual sobre los saldos insolutos.

Los trabajadores tienen igualmente derecho a la entrega de las aportaciones hechas en su favor al jubilarse o pensionarse, cuando sufren una incapacidad total permanente,

se dé por terminada su relación de trabajo y no vuelvan a estar sujetos a una nueva relación de trabajo respecto a un organismo público, y finalmente, los beneficiarios tienen derecho a que se les entregue el fondo de ahorro constituido en favor del trabajador que fallezca.

El 10. de marzo de 1956 se creó la Dirección de Pensiones Militares con el carácter de organismo descentralizado.

El 28 de diciembre de 1972 se reformó la fracción III del Artículo 2o. de su Ley Orgánica, y se adicionó la fracción IV del mismo Artículo, gracias a lo cual se facultó a la Dirección de Pensiones Militares para que administrara el Fondo de la Vivienda para los miembros activos del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, a fin de establecer y operar un sistema de financiamiento que les permitiera obtener a dichos miembros crédito para la adquisición en propiedad de viviendas decorosas; la construcción, reparación, mejoramiento o ampliación de las mismas y el pago de pasivos contraídos por cualquiera de los conceptos antes señalados.

Los recursos del fondo de vivienda para los miembros-

de las instituciones referidas se integran con las aportaciones que hace el Gobierno Federal, mismas que se constituyen con el 5% del haber presupuestal.

Los créditos del Fondo de la Vivienda para los Militares (FOVIMI) tienen las siguientes características; se cubren en plazos de hasta veinte años, causando un interés del 4% anual sobre los saldos insolutos.

Independientemente de la posibilidad que tienen los miembros de cualquiera de aquellas instituciones de lograr créditos solventes, se les entrega además, los depósitos constituidos en su favor. De la misma manera, en caso de que se retiren, tienen derecho a los aportes cubiertos durante su ejercicio pleno. Los beneficiarios de los militares fallecidos tienen igualmente derecho a recibir los depósitos constituidos en su favor. (15)

Por otra parte, dentro de esta acción habitacional del Estado Mexicano, cabe destacar los programas habitacionales de renta de vivienda, llevados a cabo básicamente por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Insti--

(15) LUIS MANUEL TREJO. EL PROBLEMA DE LA VIVENDA EN MEXICO. PRIMERA EDICION. FONDO DE CULTURA ECONOMICA. MEXICO 1974. Pp. 80 Y 81.

tuto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

La construcción de conjuntos habitacionales bajo estos programas se inició a partir de los años cincuentas y el interés de comentarlos es por conocer la naturaleza de los sistemas.

Los fundamentos sobre los que descansa el programa de vivienda del IMSS, se encuentra en el Reglamento de los Servicios de Habitación, Previsión Social y Prevención de Invalidez del Instituto Mexicano del Seguro Social, expedido el 27 de julio de 1956 por el Presidente Adolfo Ruiz Cortines.

El citado Reglamento señala en su Artículo 2o. que los asegurados pensionistas y todos aquéllos que conservan vigentes sus derechos podrán arrendar una de las viviendas populares que el Instituto adquiera o construya. El IMSS fijará la renta de cada vivienda, de acuerdo con las condiciones comerciales de rentabilidad que rijan en el momento de firmarse el contrato (Art. 3o.).

En principio, el otorgamiento de las viviendas cons--

truidas por el IMSS se debía basar en la composición familiar y en los ingresos del solicitante al considerar que la renta no debía superar el 25% del ingreso familiar.

Al finalizar el programa habitacional se habían construido poco menos de 10,000 viviendas, que sólo cubrían el 0.6% del total de sus derechohabientes. Es probable que ante los inminentes problemas financieros para hacer frente a la cantidad creciente de pensionistas, los programas de vivienda rebasaron en mucho las posibilidades del IMSS, por lo que se suspendieron indefinidamente a partir de 1962.

Por su parte, el ISSSTE cuenta con conjuntos habitacionales que rentan la vivienda, localizados en todo el País. Este programa fue heredado prácticamente de la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, y el Instituto continuó este programa en los primeros cinco años de su funcionamiento. En realidad, lo que ha hecho básicamente el ISSSTE es administrar el programa de renta que existía desde la Dirección de Pensiones.

Al Igual que el IMSS, el ISSSTE se enfrenta a la posibilidad de poder establecer un sistema de rentas que, aunque más bajas que las comerciales, sean lo suficientemente

elevadas como para cubrir los gastos de administración de las unidades y la amortización de la inversión original, - de tal suerte que no representen una carga financiera tan fuerte para la Institución y se pueda aumentar el número - de unidades mantenidas con financiamiento propio del programa. (16)

Cabe hacer notar que a partir de 1980 se inició un - programa nacional de entrega de multifamiliares bajo el régimen de condominio, con lo cual se modificaba el sistema - de arrendamiento de las unidades habitacionales del Instituto, como una estrategia para hacer frente al grave problema habitacional que se registra en el país.

2.- LEY REGLAMENTARIA DE 1931, ARTICULO 111 FRACCION
III.

En virtud de la Reforma Constitucional de 1929, por - la cual el Congreso de la Unión asumió la facultad de legislar en materia de trabajo en toda la República, se promulgó la Ley Federal del Trabajo de 1931, por el entonces - Presidente de la República Pascual Ortiz Rubio, misma que -

(16).- Ob. Cit. GUSTAVO GARZA. MARTHA SCHTEINGART. P. 205

se publicó en el Diario Oficial de 28 de agosto, fecha en que entró en vigor.

Esta Ley es omisa en lo que respecta al Derecho Habitacional de los Trabajadores y reproduce únicamente la fracción XII del Artículo 123 Constitucional, agregando -- que "el Ejecutivo Federal y los de las Entidades Federativas, en su caso, atendiendo a las necesidades de los trabajadores, a la clase y duración del trabajo, al lugar de su ejecución y a las posibilidades económicas del patrón, fijarán las condiciones y los plazos dentro de los cuales éste debe cumplir con las obligaciones a que se refiere esta fracción." Este último párrafo que fue creación del Legislador Federal ocasionó múltiples dificultades, según lo trataremos más adelante.

En efecto al establecer en favor del Ejecutivo Federal y en el de los Estados la facultad de dictaminar los plazos y condiciones en que deberían cumplir los patronos la obligación habitacional a su cargo, se estaba delegando en ellos una facultad legislativa que no se encontraba señalada en la Constitución.

Sin embargo, pretendiendo cumplir con la obligación --

del párrafo referido, cerca de diez años después el Ejecutivo Federal publicó los Reglamentos al Artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo, señalando las bases para el cumplimiento del derecho habitacional de los trabajadores. No obstante, su positividad fue menos que efímera toda vez que la Suprema Corte de Justicia declaró en Jurisprudencia la inconstitucionalidad de los instrumentos, por reglamentar directamente a la Constitución, cuando esto es facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

Por otra parte, el 31 de diciembre de 1956 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas a la Fracción III del Artículo 111 en los siguientes términos:

"Artículo 111.- Son obligaciones de los patrones:

"III.- 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. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de -

de trabajadores mayor de cien, tendrán esta obligación.

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

La anterior reforma no subsanó el vicio inconstitucional, ya que como dejamos asentado no son delegables las facultades concedidas al Congreso de manera exclusiva.

Por otra parte, la Ley de 1931 establecía lo relativo a la obligación de proporcionar gratuitamente habitaciones a los trabajadores del campo, así como el terreno necesario para la cría de animales. (Art. 197)

3.- REGLAMENTOS A LA DISPOSICION CITADA EN EL PUNTO ANTERIOR.

Como ya señalamos cerca de diez años después de la promulgación de la Ley Federal del Trabajo de 1931, el Eje

cutivo expidió los reglamentos a la fracción III del Artículo 111, siendo éstos el publicado en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1941. aplicable a las empresas de jurisdicción federal, y el publicado en el Diario Oficial de 24 de febrero de 1942 destinado a empresas de jurisdicción local en el Distrito Federal.

Entre ambos reglamentos solamente difieren algunos artículos, radicando dicha discrepancia en cuanto que uno es aplicable para empresas que no sean de jurisdicción federal, en tanto que el otro su observancia es general en toda la República en empresas de jurisdicción federal (Artículo 1) y por lo que se refiere a los artículos 2o., 3o., 4o. y del 20 al 27, la única diferencia que existe entre uno y otro reglamento es la de que el que se refiere a empresas de jurisdicción federal, las autoridades que se mencionan son la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en cambio en el Reglamento para empresas que no sean de jurisdicción federal en el Distrito Federal se alude a la Dirección de Trabajo y Previsión Social del Departamento del D. F. (17)

(17).- LEY FEDERAL DEL TRABAJO REFORMADA Y ADICIONADA. -
58a. EDICION. EDITORIAL PORRUA, S. A., MEXICO -
1968. P. 396.

Así pues, nos referimos indistintamente a ambos reglamentos para los efectos de este comentario.

Al respecto el Dr. Néstor de Buen L. (18) en su libro Derecho del Trabajo, nos dice: "que la idea plasmada en ambos reglamentos consistía en que los patronos a que se refería la fracción III del Artículo 111 debían presentar ante la autoridad en determinados plazos una solicitud para el estudio y aprobación, en su caso, de la construcción de habitaciones o ampliación o modificación de las ya existentes. Esta solicitud se trasladaba al sindicato de trabajadores de la unidad de trabajo para que formulase, en un término de treinta días sus observaciones (Art. 2o.). Los reglamentos marcaban los requisitos a cumplir en la solicitud (Art. 3o.). Se daba una intervención especial a las autoridades sanitarias y en el caso del Departamento del Distrito Federal, a su Oficina del Plano Regulador, para la aprobación de los proyectos e inspección de la construcción (Art. 4o.)

Los reglamentos clasificaban a los trabajadores en cuatro clases: permanentes, periódicos, temporales y ambu-

(18).- Supra. PRIMERA EDICION. TOMO SEGUNDO, EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO 1976. Pp. 247 y 248

lantes (artículos 5o. al 9o.) y a las habitaciones en unitarias, semicolectivas familiares, semicolectivas individuales y colectivas cuyas características expresaban con cierto detalle (artículos 10o. al 18o. inclusive).

También se facultaba a los patrones para proporcionar casas previamente arrendadas sin que pudieran lucrar con el subarriendo (Art. 20o.).

Para el cumplimiento de estas obligaciones los reglamentos fijaban plazos de 180 o de 60 días, según se tratara de habitaciones para trabajadores permanentes o periódicos o de trabajadores temporales o ambulantes (Art. - - 21o.) y términos iguales, a partir de la iniciación de - sus operaciones, para las nuevas empresas (Art. 22o.), se ñalando además en el tercer capítulo las sanciones por - infracciones de sus disposiciones.

Según indicamos en páginas anteriores contra los actos de ejecución implicados por el reglamento, fueron declarados inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien dictó Jurisprudencia en los siguientes términos: "El reglamento de la Fracción III - del Artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo, contiene-

disposiciones que, por su sola promulgación tienen el carácter de inmediatamente obligatorias, como son las que imponen a las empresas de jurisdicción federal, presentar en determinado término, las solicitudes correspondientes para construir o reformar las habitaciones de los obreros, especificando sanciones con que ha de castigarse a las empresas que no cumplan con esta obligación; por tanto, tal reglamento trae implícitos actos de ejecución definitiva en los términos fijados por la Ley, tanto más, si se tiene en cuenta que tales actos dejaría sin materia al amparo."

(Jurisprudencia, apéndice de 1917-1965, 5a. parte, tesis 85, P. 95). (19)

Respecto a lo anterior el Dr. Mario de la Cueva (20) en su libro Derecho Mexicano del Trabajo, comenta: "estamos de acuerdo con la tesis de nuestro Tribunal, pues, en efecto, la facultad de reglamentar los preceptos constitucionales corresponde al Poder Legislativo y porque tampoco podría delegar sus facultades en el Presidente de la República; pero hay una argumentación errónea en la ejecutoria

(19).- LEY FEDERAL DEL TRABAJO REFORMADA Y ADICIONADA. 58a. EDICION. EDITORIAL PORRUA S.A., MEXICO 1968. P. 43.

(20).- Supra. DECIMA EDICION TOMO II. EDITORIAL PORRUA, S. A., MEXICO 1970. P. 31

de la Corte: Fijar las condiciones y plazos de cumplimiento de una obligación, es fijar cómo y cuándo debe cumplirse, por lo que si esta facultad correspondiera al Poder Ejecutivo, el Reglamento habría sido legal. Lo cierto es que el Artículo 111 Fracción III de la Ley, otorga al Presidente de la República una facultad que no puede desempeñar, porque es una delegación de facultades que no está permitida al Congreso; de lo que concluimos que lo inconstitucional está en la misma disposición de la Ley y como consecuencia en el Reglamento expedido por el Presidente de la República en ejercicio de una ilegal delegación de facultades."

Dado el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declarando inconstitucional el Reglamento para llevar a cabo el derecho habitacional que tienen los trabajadores, y la casi nula iniciativa de parte de las empresas para cumplir con esta obligación, la única consecuencia fue la de no tener una aplicación práctica las disposiciones que contenía la Ley Federal del Trabajo de 1931.

Por otra parte, concientes probablemente los presidentes en turno de la magnitud del problema económico que representaban las habitaciones, hayan preferido no insis-

tir en el asunto.

Pero sí es justo reconocer que en la Ley de 1931 es - cuando por primera vez se elaboran reglamentos cuyos articu-
lados se encaminaban a que el derecho a la habitación tu
viera una aplicación práctica en México.

4.- DISPOSICIONES ANALOGAS A LAS ANTERIORES EN EL RE- GIMEN DE LAS RELACIONES COLECTIVAS DE TRABAJO.

El Contrato de Trabajo es una Institución de Derecho-
Social y típicamente de Derecho del Trabajo. Por lo que-
se refiere al contrato colectivo se le impuso al patrón la
obligación de celebrarlo cuando tuviera trabajadores a su-
servicio, para el efecto de crear un derecho autónomo supe-
rior a las disposiciones sociales mínimas de la Ley. (21)

De manera aislada en algunas contrataciones colecti--
vas los sindicatos han obtenido que los empresarios propor-
cionen a los trabajadores la prestación de pagarles una -
cantidad fija o un porcentaje del salario por concepto de-
ayuda de renta.

(21) Ob. Cit. ALBERTO TRUEBA URBINA. P. 383.

En particular algunos organismos del sector paraestatal han consignado en los contratos colectivos la obligación a cargo de la empresa de otorgar créditos hipotecarios a los trabajadores en condiciones por lo que hace a plazo, interés o garantía más ventajosas que las comunes del mercado. Destacan en particular IMSS, CFE, PEMEX y FERRONALES.

Por otra parte, a consecuencia de la revisión de contratos colectivos se han constituido fideicomisos para canalizar recursos hacia la vivienda, tal es el caso del Sindicato de Trabajadores de la Industria Azucarera, Alcohole^{ra} y Similares de la República Mexicana, que en la revisión de su Contrato Colectivo en el año de 1968 acordaron destinar 3 centavos por kilogramo de azúcar a integrar esos recursos.

Así pues se pueden apreciar algunas experiencias en materia de habitación obrera y popular tanto en el sector privado como en el público, pero fundamentalmente en este último.

CAPITULO TERCERO
LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO DE
1970.

En el año de 1967, una comisión encabezada por el entonces Secretario de Trabajo y Previsión Social, Lic. Salomón González Blanco, e integrada por el Dr. Mario de la Cueva y por los licenciados Ramiro Lozano, Alfonso López Aparicio y Cristina Salmorán de Tamayo, presentaron un anteproyecto de Nueva Ley Federal del Trabajo.

Varias organizaciones obreras y empresariales fueron invitadas a externar sus puntos de vista.

En el mes de diciembre del año siguiente, la iniciativa de Ley Federal del Trabajo fue enviada a la Cámara de Diputados.

Durante el año de 1969, continuó estudiándose la iniciativa por el Congreso de la Unión, así como por las organizaciones interesadas en el asunto y por el público en general.

Finalmente la Ley fue aprobada, publicándose el Decreto

to respectivo en el Diario Oficial de la Federación el 10. de abril de 1970, cobrando vigencia a partir del 10. de mayo del mismo año.

Esta nueva Ley, sin duda alguna contiene las modernas corrientes del pensamiento inspiradas en los principios de justicia social y en el reconocimiento a la dignidad humana; asimismo, contiene reformas trascendentales en materia de participación de utilidades, prima de antigüedad, capacitación del personal y la supresión del aprendizaje entre otras. Pero en relación al problema habitacional, en la Nueva Ley Federal del Trabajo se llenó el vacío de reglamentar debidamente la obligación que tienen los patrones de proporcionar habitaciones a sus trabajadores.

La Legislación Laboral de 1970 derogó la Ley Federal del Trabajo de 1931. Esta nueva Legislación contenía en el Título Cuarto, Capítulo III el articulado que reglamentó el derecho habitacional de los trabajadores haciendo así efectivo el derecho que se había consignado por el Constituyente de 1917 en el Artículo 123, Fracciones XII y XXX.

Ya comenté con anterioridad, la gravedad que representaba el problema habitacional en México, y los diversos --

instrumentos que se adoptaron en los diferentes niveles para intentar solucionarlo.

Considero que para la redacción del capítulo respectivo en la nueva Ley, se consideraron tanto las experiencias en las disposiciones existentes como de los datos estadísticos que se habían reunido y estudiado en relación al problema habitacional.

1.- EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY REGLAMENTARIA DE-
1970.

En lo relativo a Habitación de los Trabajadores en la Exposición de Motivos de la Nueva Ley Federal del Trabajo de 1970, se asentó:

Que una de las mayores preocupaciones del Congreso Constituyente de 1917 fue el problema de las habitaciones de los trabajadores: "La casa es el local donde se forma y crece la familia y donde se educa a los hijos, de tal manera que constituye una de las condiciones primordiales para la elevación de los niveles de vida de los hombres".- Hablaron los diputados constituyentes de habitaciones "cómodas e higiénicas", que deberían proporcionar las negocia

ciones agrícolas, industriales, minera o de cualquier otra naturaleza, a sus trabajadores. La idea quedó plasmada en la fracción XII del Artículo 123, lo que quiere decir, que los trabajadores podrían exigir, en cualquier momento el cumplimiento de esa obligación. Pero a pesar del tiempo transcurrido, el mandato Constitucional no ha tenido una realización satisfactoria, si bien en algunas empresas por acuerdos celebrados con los sindicatos, se han formulado planes para la construcción y adquisición de las habitaciones para los trabajadores, y en varias de ellas se han puesto en ejecución.

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

Para el cumplimiento de la obligación de las empresas se consideraron diversos sistemas y se solicitó la opinión de las organizaciones de trabajadores y de patronos, a fin de encontrar fórmula que a la vez que armonizara los dere-

chos del trabajo con los del capital no constituyera un obstáculo grave para el desarrollo y el progreso de la industria nacional.

Se llegó a la conclusión, en primer término, de que debía distinguirse entre la empresa que dispusiera de habitaciones, por haberlas construido especialmente o por haberlas adquirido en el centro de trabajo, de aquellas otras que no se encontraran en esa situación. Respecto de las primeras, se establece en el Proyecto que si el número de habitaciones de que dispone es suficiente para satisfacer las necesidades de los trabajadores, su obligación debe considerarse cumplida, salvo que en el futuro aumente el número de trabajadores; pero si las habitaciones no son suficientes, subsistirá la obligación por el saldo que resulte.

La segunda conclusión consiste en que no es conveniente el establecimiento de un sistema rígido, que deba cumplirse inexorablemente, sino que es preferible un sistema flexible que tenga su base en las relaciones obrero-patronales y que permita resolver gradualmente el problema. El Proyecto descansa en el principio de que los trabajadores y las empresas, en los contratos colectivos o en conve

nios especiales, deben establecer las modalidades para el cumplimiento de las obligaciones. La experiencia de las negociaciones colectivas demuestra que los trabajadores tienen un conocimiento suficiente y la comprensión adecuada para determinar lo que pueden y deben exigir de las empresas.

El Artículo 145, resultado de las ideas anteriores era suficientemente elástico, pues permitía que en los convenios se determinaran el número de habitaciones y los plazos en que debían construirse, sus características, tales como superficie, número y dimensiones de los cuartos, servicios sanitarios y de cocina y demás dependencias, así como también la aportación de las empresas y la forma para financiar el costo de las construcciones. El mismo Artículo 145, establecía que en los convenios se determinara si las habitaciones serían propiedad de la empresa, la que les dará en arrendamiento a los trabajadores, o si se transmitirá a éstos la propiedad, en cuyo caso deberá establecerse la parte del valor de la habitación, que pagarán los trabajadores.

La adopción del sistema a que se refieren los párrafos anteriores, además de las razones expuestas, descansa

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

En el mismo Capítulo se determinó quienes son los trabajadores que tienen derecho a que se les proporcione habitación: se limitó a los de planta permanentes que tengan una antigüedad de un año, por lo menos, pues resultaría antieconómico obligar a las empresas a que tengan habitaciones disponibles para trabajadores eventuales o para aquéllos cuya permanencia en el trabajo sea dudosa. Los artículos 148 y 149 determinaron el orden que debe seguir-

se para entregar las habitaciones a los trabajadores, a me
dida que se construyen: el criterio fundamental es la antii
guedad y en igualdad de circunstancias se preferirá a los-
jefes de familia y a los trabajadores sindicalizados.

Por último, el Proyecto consideró la hipótesis de que
las habitaciones permanezcan en propiedad de la empresa -
para ser arrendadas a los trabajadores. En varios de los
artículos se fijan las obligaciones y derechos de la empreu
sa arrendataria y los de los trabajadores. (22)

2.- DICTAMEN DE LA CAMARA DE DIPUTADOS SOBRE EL PRO--
YECTO DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

En el Título Cuarto correspondiente a los Derechos y-
Obligaciones de los Trabajadores y de los Patrones, en el -
Dictamen de la Cámara de Diputados sobre el Proyecto de -
Ley Federal del Trabajo de 1970, se asentó:

Que las comisiones estimaban conveniente hacer notar-
que en el presente Título se establece una reforma de suma

(22).- EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA DE LA NUEVA-
LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970.

importancia, que consiste en incluir en su articulado, de una manera clara y precisa, la obligación patronal de proporcionar habitaciones a sus trabajadores, consignada desde 1917 en el Artículo 123 Constitucional.

Que la materia de habitaciones fue incluida como una obligación de los patrones en la Fracción III del Artículo 111 de la Ley en vigor (esto es la Ley Federal del Trabajo de 1931) y su reglamentación quedó sujeta a disposiciones de carácter administrativo sin que se hubiera cumplido, por lo que al incluir su reglamentación en la iniciativa, se satisfacía la disposición constitucional y se da un paso trascendental en la aplicación en los principios de justicia social y del pensamiento del Constituyente.

Que el objeto de superar la legislación sobre la materia en el Proyecto, de clarificar algunas disposiciones del Título y de mejorar las relaciones obrero-patronales, por lo que toca a sus obligaciones, las Comisiones sugerían modificaciones a diversos preceptos, que son las siguientes:

En el Capítulo de habitaciones se consideró conveniente modificar la numeración y colocación de los artículos -

del 141 al 145, para darles mejor estructuración.

Que los mismos preceptos cuya numeración se corrige, son objeto de las modificaciones que enseguida se detallan

Se propuso modificación de los artículos 142 y 145, Fracción III correspondiente a la nueva numeración; por lo que toca al Artículo 143, se consideró conveniente ampliar a tres años el término para la celebración de los convenios en que deberían determinarse la forma y los términos en que las empresas cumplan sus obligaciones; se estimó que el término de un año es sumamente reducido y que sería imposible a las autoridades del trabajo atender dentro de ese período los problemas de todas las empresas.

La modificación al Artículo 145, Fracción III, tendía a dejar claro que la construcción de habitaciones sólo es obligatoria en el caso de que las empresas no dispongan de ellas, o no puedan adquirirlas por algún título en la localidad en que se encuentran establecidas. (23)

3.- DICTAMEN DE LA CAMARA DE SENADORES SOBRE EL PROYECTO DE LEY FEDERAL DEL TRABAJO, APROBADO POR LA CAMARA DE DIPUTADOS.

En el Título Cuarto correspondiente a los derechos y Obligaciones de los trabajadores y de los patrones, Capítulo III Habitaciones de los Trabajadores, la Cámara de Senadores, asentó lo siguiente:

"Se propone una adición al texto del Artículo 153 para que, concordando con el artículo anterior, se precise el derecho de los patrones a ejercitar las acciones que les corresponda ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje".-

(24)

A continuación me permito transcribir íntegramente el Capítulo III del Título Cuarto de la Nueva Ley Federal del Trabajo de 1970, a efecto de hacer los comentarios correspondientes y posteriormente analizar las reformas tanto constitucionales como legales que dieron origen al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

(24).- DICTAMEN DE LA CAMARA DE SENADORES SOBRE EL PROYECTO DE LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970.

HABITACIONES PARA LOS TRABAJADORES.

"Art. 136.- Están obligadas a proporcionar habitaciones a sus trabajadores:

I. Las empresas agrícolas, industriales, mineras o de cualquier otra clase de trabajo, situadas fuera de las poblaciones. Se entiende que las empresas están situadas fuera de las poblaciones si la distancia entre unas y otras es mayor de tres kilómetros o cuando, si es menor, no existe un servicio ordinario y regular de transportación para personas; y

II. Las mismas empresas mencionadas en la fracción anterior, situadas dentro de las poblaciones, cuando ocupen un número de trabajadores mayor de cien.

Art. 137.- Cuando la empresa se componga de varios establecimientos, la obligación se extiende a cada uno de ellos y a la empresa en su conjunto.

Art. 138.- Las habitaciones deberán ser cómodas e higiénicas.

Art. 139.- Los trabajadores de planta permanentes, con una antigüedad de un año, por lo menos, tienen derecho a que les proporcionen habitaciones.

Art. 140.- Para los efectos del Artículo anterior, los trabajadores deberán hacer saber a la empresa directamente o por conducto del sindicato, su deseo de que se les proporcionen habitaciones.

Art. 141.- Las empresas que dispongan de habitaciones en número suficiente para satisfacer las necesidades de los trabajadores, lo pondrán en conocimiento del sindicato o de los trabajadores. Si no se ponen de acuerdo, podrán los trabajadores acudir ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 782 y siguientes.

Art. 142.- Si la empresa no dispone de habitaciones en número suficiente para satisfacer las necesidades de los trabajadores o no puede adquirirlas por algún título legal, lo pondrá en conocimiento del sindicato o de los trabajadores.

Art. 143.- En el caso del Artículo anterior, los sin-

dicatos de trabajadores y las empresas, dentro del término de tres años, contado a partir de la fecha en que entre en vigor esta Ley, o desde el día siguiente a la terminación del primer año de funcionamiento, si se trata de empresas de nueva creación, establecerán en convenios las modalidades para el cumplimiento de las obligaciones a que se refiere este Capítulo.

Dentro del mismo término a que se refiere el párrafo anterior, los trabajadores de confianza convendrán con la empresa las modalidades para que se les proporcionen habitaciones.

Art. 144.- En las empresas o establecimientos en los que no existan sindicatos, los trabajadores podrán acudir ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, ante los Gobernadores de los Estados o Territorios, o ante el Jefe del Departamento del Distrito Federal, para que estas autoridades promuevan la celebración de los convenios.

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

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

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

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

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

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

a) La aportación de la empresa para la construcción de las habitaciones.

b) 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.

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

Art. 146.- Las habitaciones podrán ser unitarias o multifamiliares.

Podrán construirse habitaciones de diferentes características y costos, tomando en consideración el tabulador de salarios de cada empresa.

Art. 147.- Las empresas que amplíen sus instalaciones o aumenten su personal, convendrán con los sindicatos o con sus trabajadores las modalidades para la construcción de nuevas habitaciones.

Art. 148.- Para la asignación de las habitaciones a los trabajadores se observarán las normas siguientes:

I. Tendrán preferencia los trabajadores más antiguos; y

II. En igualdad de antigüedad tendrán preferencia:

- a) Los jefes de familia.
- b) Los sindicalizados.

Art. 149.- Cuando se trate de trabajadores propietarios de alguna habitación, se observarán las normas siguientes:

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

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

Art. 150.- Si las habitaciones se dan en arrendamiento a los trabajadores, se observarán las normas siguientes:

I. Las empresas están obligadas a mantener las habitaciones en condiciones de habitabilidad y a hacer oportunamente las reparaciones necesarias y convenientes;

II. Los trabajadores tienen las obligaciones siguientes:

- a) Pagar las rentas.
- b) Cuidar de la habitación como si fuera propia.
- c) Poner en conocimiento de la empresa los defectos 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.

Art. 151.- Los trabajadores tendrán derecho, entre tanto se les entregan las habitaciones, a percibir una compensación mensual, la que se fijará en los convenios a que se refiere este capítulo; faltando esa disposición, la compensación se fijará tomando en consideración el tipo de habitaciones que deberá proporcionar la empresa y la diferencia entre la renta que podría cobrar y la que tengan que pagar los trabajadores por una habitación de condiciones semejantes.

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

Art. 153.- Las empresas tendrán derecho a ejercitar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, las acciones que les correspondan en contra de los trabajadores por incumplimiento de las obligaciones que les impone este capítulo. (25)

(25) NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. 5a. EDICION. EDITORIAL PORRUA, S. A., MEXICO 1970. Pp. 77 a 83.

Si bien es cierto que en la reglamentación se asentaban las bases para solucionar el problema de las habitaciones, según se asienta en la transcripción del articulado, - también es cierto que otros factores que se desprenden de los comentarios, la reglamentación adoleció de un mecanismo viable y operante.

El Artículo 136 contiene limitaciones a la obligación patronal de proporcionar habitaciones a sus trabajadores, - ya que beneficia a todos aquellos trabajadores que prestan sus servicios en empresas de cierta importancia, dejando -- fuera a todo el enorme conjunto de trabajadores que laboran en pequeñas empresas.

Por una parte la distancia de tres kilómetros de una población a otra, es cosa del pasado. Que en la misma ciudad de México, de la casa al centro de trabajo de una persona hay un promedio de 10 kilómetros de distancia.

Por otra parte, el número de cien trabajadores no podía considerarse de riqueza en una empresa. En 1917, cuando en nuestra Carta Magna se habló de mas de cien trabajadores, era porque en aquellos tiempos a una empresa con "tantos" trabajadores se les consideraba como un verdadero mons

truo en "plena actividad industrial" pero ahora en nuestros días, hay muchas empresas que con 10, 20 ó 30 trabajadores son mucho mas ricas y poderosas que otras que quizá y por tener 100 trabajadores sean pobres. (26)

La disposición comentada resultaba fácil de eludir por los patrones, al evitar colocarse en los términos descritos por la Ley, esto es, con un simple reajuste de personal, las empresas que funcionaran con 100, 110, 120 trabajadores se lograba que no quedaran obligadas en los términos del artículo comentado.

En consecuencia un gran número de trabajadores y sus familiares se veían imposibilitados de vivir en habitaciones que reunieran las mínimas características de higiene y decoro.

En estas circunstancias se hacía nugatorio el deseo del Legislador de 1917, en el sentido de beneficiar a todos los trabajadores y resolver un problema de importancia nacional.

Es importante hacer notar el oportuno comentario del-

(26).- BALTASAR CAVAZOS FLORES. EL DERECHO DEL TRABAJO EN LA TEORIA Y EN LA PRACTICA. PRIMERA EDICION. EDITORIAL JUS, S. A., MEXICO 1972. P. 302.

maestro Alberto Trueba Urbina, en relación al artículo 136:

"Aún cuando se reproduce esencialmente la fracción - XII del Artículo 123 Constitucional, no se resuelve adecuadamente el problema habitacional de los trabajadores, ya - que debió generalizarse el pensamiento del constituyente de 1917, a fin de que todos gocen del beneficio de tener habitaciones, sin hacer distinciones injustas y tomando en cuenta el desarrollo industrial que se ha operado en nuestro país; por lo que es conveniente darle una solución adecuada y - práctica al problema: 1o. Debe crearse el Instituto Social de la Vivienda Obrera, con representación de trabajadores, - patrones y gobierno. 2o. El patrimonio del Instituto se - formará con la aportación de las empresas o patrones y el - Estado, tomando en cuenta el número de trabajadores que la boran en cada empresa y el salario de los mismos, a semejanza del sistema de cuotas del Instituto Mexicano del Seguro Social. 3o. Deberán hacerse los estudios e investigaciones que sean necesarios para la resolución del problema habitacional dentro del término de tres años a que se refiere el Artículo 143, así como la cooperación económica de los - trabajadores, para adquirir las habitaciones en propiedad o en arrendamiento.

"Como los patrones han manifestado en diversas formas-

su oposición a la práctica del derecho habitacional obrero, el Estado no deberá ser indiferente al desmembramiento de las empresas para burlar tal derecho. En aquellos casos en que se hubieran dividido las empresas con el objeto de tener menos de cien trabajadores, el Ministerio Público deberá ejercitar la acción penal correspondiente en cuanto resulten actos fraudulentos en perjuicio de los trabajadores." (27)

Es sin duda trascendente la visión práctica del maestro Trueba Urbina, ya que si analizamos su comentario y opinión al respecto y la comparamos con las reformas y leyes reglamentarias de 1972, nos damos cuenta que su criterio expuesto en 1970, se vino a poner en práctica.

En el Artículo 143 se señalaba un plazo de tres años para que por medio de convenios se fijaran las modalidades de esta obligación habitacional. El término es contando a partir de que entró en vigor la ley que se comenta, dejando totalmente a voluntad de los empresarios las modalidades para el cumplimiento de las obligaciones que impone el capítulo respectivo; el Artículo 145 señala el contenido de los

(27).- ALBERTO TRUEBA URBINA. JORGE TRUEBA BARRERA. COMENTARIOS A LA NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. 5a. EDICION EDITORIAL PORRUA, S. A. MEXICO 1970. Pp. 77 y 78

convenios habitacionales; el Artículo 148 indica la forma de asignación de las habitaciones; el Artículo 150 cuando se trate de habitaciones arrendadas; el Artículo 151 establece los derechos que tenían los trabajadores en tanto se les entregaban las habitaciones y los artículos 152 y 153 - marcaban las acciones por incumplimiento tanto de los trabajadores como de los patrones.

Como se advierte en la Ley Federal del Trabajo de 1970 no agregó ninguna obligación nueva, pero si reglamentó el cumplimiento de la obligación de proporcionar habitación a los obreros que señala la Constitución. Más aún facilitó a las empresas el cumplimiento de dicha obligación y por esa razón en lugar de señalar plazos perentorios, concedió un término de tres años para que las empresas y los trabajadores convinieran en la manera de cumplir la obligación de referencia.

Además, es de hacerse notar que este capítulo como todos los que se refieren a las condiciones de trabajo estaba sujeto a la contratación colectiva, por lo cual la Ley remitía a un convenio colectivo la forma, las condiciones y los términos para el cumplimiento de las obligaciones.

En resumen, con el capítulo relativo a la habitación

para los trabajadores de la Nueva Ley Federal del Trabajo de 1970, se prorrogó la gravedad del problema, haciéndose manifiesta la falta de energía y decisión del Estado para afrontar de entre otros uno de los problemas nacionales.

4.- REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES.

El día 17 de mayo de 1971, se llevó a cabo en Palacio Nacional a instancias del entonces Presidente de la República Lic. Luis Echeverría, una reunión en que participaron tanto representantes de los trabajadores como de los patrones así como funcionarios de alto nivel del Gobierno de la República. En la propia reunión el Presidente Echeverría manifestó que: "aspiramos a fortalecer, con el esfuerzo de todos, el contenido económico y social de nuestras instituciones." Que la filosofía de la Constitución de 1917 era clara, que establecía un equilibrio entre las garantías individuales y las garantías sociales y dotaba al Estado de las facultades necesarias para orientar el desarrollo económico de tal modo que realice la justicia social sin detrimento de los derechos que corresponden a cada sector.

Que examinar estos problemas, encontrar cauces más di
námicos para el diálogo, buscar entendimiento claro y opera

tivo entre el sector patronal y los trabajadores a través de confrontación de sus respectivos problemas y de un análisis sereno sobre la realidad presente y futura del país han constituido el objetivo básico de esta reunión.

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

Que los invitaba a una prolongada y serena reflexión, sin optimismos ni pesimismo infundados, y que la reunión que se celebraba no era sino un paso de una larga e importante jornada. (28)

Uno de los temas fundamentales tratados en esa reunión fue el de la vivienda popular, donde intervinieron exponiendo puntos de vista el Sr. Gilberto Aceves Alcocer, en representación de los trabajadores, el Lic. Rafael de Regil, en representación de los empresarios y por parte del gobierno el Arq. Joaquín Martínez Chavarría.

(28).- CONFRONTACION SOBRE LOS PROBLEMAS ECONOMICOS. SERIE DOCUMENTOS SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA, DIRECCION GENERAL DE DOCUMENTACION E INFORME PRESIDENCIAL. MEXICO, D.F. 1974. P. 6

El Sr. Acevez Alcocer, manifestó: que ya nuestra - -
Constitución, como resultado de un anhelo de la Revolución
Mexicana, exige para los trabajadores habitaciones cómodas
e higiénicas dentro de un ambiente urbano adecuado, como -
lo establecen los artículo 136 al 153 de la Ley Federal del
Trabajo que consigna un propósito específico de realizar -
la Justicia Social, en la habitación; y que el problema -
tiene tan complejas dimensiones y asume tales magnitudes -
que requiere de una acción integral en que se conjuguen -
los esfuerzos de todos los sectores de algún modo obliga--
dos o interesados: el estatal, el empresarial, el trabaja-
dor, los técnicos, los industriales, etc.. En otras palara
bras, es urgente en México realizar una política integral-
de la vivienda popular. (29)

Por su parte el Lic. De Regil, dijo: que el problema
de la vivienda popular y su solución son objeto de interés
general. Esto significa que afectan y competen a todos -
los sectores de la comunidad (gobierno, trabajadores y em-
presarios). Es así que cualquier programa habitacional-
deberá contar con la contribución efectiva de estos secto-
res, y agregó: el sector empresarial, consciente de esta -

problemática, está en la mayor disposición de dialogar con los sectores obrero y gubernamental a fin de formular los planes adecuados para la resolución de este problema. (30)

En su turno el Arq. Martínez Chavarría, hizo una exposición del problema al señalar: que la Ley Federal del Trabajo establece la obligación de los empresarios de proporcionar vivienda a sus trabajadores cuando ocupen en sus fuentes de labor un número mayor de cien empleados.

Que la relevancia social de esta disposición legal se presenta en toda su amplitud si estimamos que proporcionar viviendas al sector de asalariados equivale a satisfacer necesidades habitacionales del 46% de la población económicamente activa del país - 19% en la industria, 13.6% - en los servicios, 9.6% en el comercio y 3.8% en los transportes-, o sea, el 15% de la población total de México, lo que equivale a 1'500,000 familias que integran, considerando el promedio nacional de 5.5 miembros por cada una, 7'500,000 personas que viven en relación económica con este tipo de fuentes de trabajo.

Dotar, pues, de vivienda a los asalariados es una

obra titánica para un país en desarrollo, de igual o aun mayor alcance que la propia Seguridad Social dados los innumerables beneficios que representa una vivienda para la familia, particularmente, por ser éste el medio más adecuado para promover el patrimonio familiar, y agregó: la Ley establece un plazo de tres años, a partir de su vigencia o sea hasta mayo de 1973 como término legal para que los empresarios con antigüedad de más de un año, acuerden con sus trabajadores o sus representantes sindicales Convenios de Vivienda.

Después dijo: si bien la Ley establece claramente la obligación para los empresarios de proporcionar viviendas a sus trabajadores, nada menciona sobre los recursos necesarios -terrenos y créditos para la construcción por lo que deducimos- según nuestro particular punto de vista, que el empresario y sus trabajadores deberán pactar un sistema frente a esta interrogante. (31)

Como resultado de esa reunión nació la Comisión Nacional Tripartita, como un nuevo estilo de estudiar y resolver los grandes problemas nacionales. La Quinta Comi-

(31) Ob. Cit. CONFRONTACION SOBRE PROBLEMAS ECONOMICOS.
Pp. 85 y 86

sión que se encargó del tema de la Vivienda Popular, quedó presidida por el Arquitecto Joaquín Martínez Chavarría, - misma que trabajó durante varios meses de 1971. En el desarrollo de esta Comisión se tomaron en cuenta proposiciones contenidas en el estudio del Sindicato Nacional de Electricistas, Similares y Conexos de la República Mexicana que presentó en ese entonces su Secretario General el Senador Francisco Pérez Ríos.

En la reunión de la Comisión Nacional Tripartita, celebrada el 22 de diciembre de 1971, se presentaron ante el Presidente de la República consideraciones o recomendaciones en las que se referían al asunto de la vivienda, que formaba el tema de la Quinta Comisión de estudio de la citada Comisión Nacional Tripartita.

Dichas consideraciones o recomendaciones contenían el proyecto de reformas a la fracción XII del apartado A del Artículo 123 Constitucional y de diversos preceptos de la Ley Federal del Trabajo, relacionado con el problema de la vivienda, comprometiéndose el entonces Presidente Echeverría a patrocinarlas y enviarlas como iniciativas al Congreso.

Con fecha 24 de diciembre de 1971 el Sr. Lic. Luis Echeverría, Presidente de la República, formuló una iniciativa que tenía por objeto reformar la fracción XII del apartado A del Artículo 123 de nuestra Constitución. A continuación me permito hacer algunos comentarios de la exposición de motivos de la citada reforma, ya que contiene aspectos trascendentes para el desarrollo de la presente tesis.

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 integraron 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 ocuparen un número de asalariados mayor de cien, los patrones tendrían la

obligación de proporcionarles habitaciones cómodas e higiénicas. Asimismo, se previó que éstos podrían cobrar las rentas respectivas, siempre que no excedieran del medio por ciento mensual del valor catastral de las viviendas.

La clase obrera consideraba 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 porque se reglamentara adecuadamente la disposición relativa del Artículo 123 Constitucional.

Que el Gobierno de la República ha insistido reiteradamente en la necesidad de acelerar todos los procesos que concurren a una más justa distribución del ingreso y a mejorar sustancialmente el bienestar de la población. Por esta razón, consideraba indispensable afrontar globalmente el problema de la vivienda e incorporar a 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.

Todo ello sólo era factible si se establecía un sistema más amplio de solidaridad social en el que la obliga--

ción que actualmente tenían los patrones respecto a sus -- propios trabajadores sirviera de base a un mecanismo insti tucional de financiamiento e inversión, de carácter nacio- nal. Así sería posible satisfacer, en el volumen y con - la intensidad que se requería las demandas de habitación y facilitar, al mismo tiempo, el cumplimiento de las obliga- ciones a cargo de las empresas.

La coexistencia de negociaciones dotadas de abundan- tes disponibilidades de capital y poca mano de obra, con - otras que poseían recursos financieros escasos y numerosos trabajadores; las diferencias en los niveles de salario, - la movilidad ocupacional, y la desigual distribución geo- gráfica de los centros de producción, constituían obstácu- los muy serios para el adecuado cumplimiento de una políti ca efectiva de vivienda, si ésta se aplicaba exclusivamen- te en el ámbito de cada empresa.

Asímismo, la participación generalizada de todos los patrones del país, haría posible la extensión de este ser- vicio a la clase trabajadora en su conjunto, mediante la - integración de un fondo nacional de la vivienda que otor- gara préstamos al sector obrero para la adquisición, cons- trucción, reparación y mejoramiento de sus habitaciones.

Con esto se eliminaba, además, la limitación por la que solamente estaban obligadas, en el interior de las poblaciones, las empresas de mas de cien trabajadores a proporcionar a éstos habitaciones. Lo que no era congruente con la política de empleo que había trazado el Gobierno de la República, el hacer recaer mayores cargas precisamente en aquellas negociaciones que absorben volúmenes más cuantiosos de mano de obra.

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

La realización de un plan semejante implicaba, necesariamente, la reforma del texto constitucional. Se proponía 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 existía.

Que el Ejecutivo Federal se ha propuesto además canalizar un volumen 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 comprendería no sólo la construcción de viviendas, sino también la regeneración de las existentes y el mejoramiento permanente de las que en adelante se edificarán, previendo tanto el aprovechamiento de las zonas ya urbanizadas como el desarrollo de otras futuras mediante la constitución de reservas territoriales. Que el organismo responsable de la ejecución de este programa podría - - coordinarse, además con otras instituciones públicas, a fin de que, dentro de una política integrada, se ampliaran los servicios municipales, se desarrollaran armoniosamente las ciudades y se evitaran en lo posible, los traslados innecesarios de los trabajadores por las largas distancias entre sus centros de trabajo y sus domicilios.

Que un proyecto de esta magnitud permitiría asimismo, crear fuentes adicionales de trabajo en los sectores más - necesitados de la población. Se traduciría igualmente en una mayor demanda de artículos de consumo y alentaría todas las actividades económicas, en particular las que se relacionan con la industria de la construcción.

Que las acciones que habrían de derivarse de esta re forma constitucional partían de la convicción de que las - carencias crecientes en materia de vivienda, aceleradas - por la expansión demográfica, generarían un problema de - tales proporciones que no se le podía hacer frente en nuestro tiempo, a través de sistemas de arrendamiento o de ayudas parciales, ni confiarse por entero a los convenios que aisladamente celebraren entre sí los obreros y los patro--nes. Se hacía necesaria la adopción de un plan que movilizara recursos masivos durante un período indefinido de - tiempo y de un programa financiero de carácter revolvente que permitiera auspiciar, en todas las regiones de la Re-pública una política integral de vivienda.

Que éstas eran las conclusiones que ha llegado el - Ejecutivo, después de haber recibido los puntos de vista - de los factores de la producción. Que el plan que se -

formulaba exigía la reforma de la fracción XII del Apartado A del Artículo 123 de la Constitución y recogía pues, - una petición coincidente de las organizaciones de trabajadores y empresarios que, de este modo, mostraban su visión del futuro y su espíritu de solidaridad nacional.

Que se había considerado conveniente declarar de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Así se afirmaba, en una institución tan importante como la que se pretendía crear, el espíritu de nuestra legislación laboral que busca la participación conjunta de las empresas y de los trabajadores en las cuestiones que vitalmente les atañen.

Que la modificación constitucional que se proponía-- 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, por lo que se consideraba, 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 ser vicios necesarios a la comunidad. (32)

En consecuencia en el año de 1972, la fracción XII - del Apartado A del Artículo 123 Constitucional quedó re- formada en los siguientes términos.

"Fracción XII. Toda empresa agrícola, industrial, - minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obliga da según lo determinen las leyes reglamentarias a propor- cionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiéni- cas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportacio- nes que las empresas hagan a un fondo nacional de la vi- - vienda a fin de constituir depósitos en favor de sus traba- jadores y establecer un sistema de financiamiento que per- mita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para - que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por repre- sentantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de -

(32).- EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA DE REFORMA A LA FRACCION XII DEL APARTADO A DEL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION.

los patrones, que administren los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha Ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad." (33)

La anterior reforma, que entró en vigor quince días después de su publicación en el Diario Oficial, según lo estableció el Artículo "transitorio único", dio un nuevo enfoque a la obligación patronal de proporcionar habitación a los trabajadores, pues el beneficio de tener habitaciones se haría extensivo a todos los trabajadores sin distinciones injustas, obligando no sólo a la empresa como unidad económica o de explotación sino a todo patrón, persona física o moral a aportar al fondo nacional de la vivienda obrera el 5% de los salarios ordinarios de sus trabajadores, tal y como se establece en las reformas hechas a la Ley reglamentaria.

(33).- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE 14 DE FEBRERO DE 1972.

Cabe hacer notar que por Decreto de 30 de diciembre de 1977, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1978, se adiciona la fracción XII, del contenido de la anterior fracción XIII del Apartado A, para reformarse esta última.

Como dejamos asentado en las líneas anteriores, con la reforma a la fracción XII del Apartado A del Artículo -- 123 de la Constitución se modificó la naturaleza de las - - obligaciones que los patrones tienen respecto a sus trabajadores en materia de vivienda.

Para cumplir con la obligación de contribuir a este - fondo de la vivienda por parte de los patrones, se requirió, entre otras medidas, la reforma de los artículo 97, 110, 136 al 151 inclusive y 782 de la Ley Federal del Trabajo.

"Art. 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 provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda, destinados a la adquisición, construcción, reparación o mejoras de casas habitación o al 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.

La Fracción IV de este Artículo se adicionó posteriormente para contemplar los créditos del fondo de fomento y garantía para el consumo de los trabajadores que se estableció en el Artículo 103 Bis de la Ley.

Por lo que respecta a la Fracción II, se consideró necesario conservar la excepción contenida, para que puedan seguir siendo objeto de descuento los salarios mínimos de los trabajadores, que están ocupando en arrendamiento casas habitación.

Por otro lado, el propósito de añadir la Fracción III al Artículo 97 fue el facilitar el funcionamiento del Fondo Nacional de la Vivienda, ya que en esta Fracción se prevé que los trabajadores podrán libremente aceptar, por créditos contratados con el Fondo, descuentos que en todo caso no podrán exceder del 20% del salario.

Art. 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, 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.

Dichas reformas se establecieron con el mismo propósito del Artículo anterior, que es el facilitar el funcionamiento del Fondo Nacional de la Vivienda, además de explicar los conceptos por los cuales se podrán conceder créditos a los trabajadores.

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

Art. 137.- El Fondo Nacional de la Vivienda tendrá - por objeto crear sistemas de financiamiento que permitan a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, para la construcción, reparación, o mejoras de sus casas - habitación y para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.

Art. 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.

Art. 139.- La Ley que crea 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.

Art. 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.

Art. 141.- Las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda son gastos de previsión social de las empresas y se aplicará 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 acumulado 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 el trabajador deje de estar sujeto a una relación de trabajo y en caso de incapacidad total permanente o 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.

Art. 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.

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

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

Art. 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.

Art. 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.

Art. 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 se incorporarán al regi

men establecido por este capítulo:

I. Los deportistas profesionales y

II. Los trabajadores a domicilio.

Art. 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.

Art. 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.

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

Art. 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 a hacer oportunamente las reparaciones necesarias y convenientes;

II. Los trabajadores tienen las obligaciones siguientes:

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

III. Está prohibido a los trabajadores:

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

Art. 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 del importe de tres meses de salario. -
(34)

A continuación me permito hacer algunos comentarios al articulado del Capítulo III del Título Cuarto de la Ley Federal del Trabajo, ya que a consecuencia de la reforma de 1972 sufrieron un cambio radical. Cabe hacer notar que algunos artículos fueron reformados en fecha posterior y se comentan en el siguiente Capítulo.

Se establece (Art. 136) que todos los patrones esta-

rán obligados a proporcionar habitaciones a los trabajadores, haciéndolo extensivo a los temporales y eventuales y se suprime a la vez la limitación que contenía el Artículo 139, el cual confería ese derecho a los trabajadores de planta con una antigüedad de un año como mínimo, al igual que se precisa que esta obligación se cumplirá aportando el 5% del monto de los salarios ordinarios de sus trabajadores al Fondo Nacional de la Vivienda.

Por otra parte, se señala (Art. 137) claramente el objeto del Fondo Nacional de la Vivienda, mediante la operación de sistemas de financiamiento para la obtención de esos créditos, definiéndose asimismo, a que podrán destinarse los créditos respectivos.

En el Diario Oficial de la Federación de 26 de abril de 1972, se publicaron los distintos organismos que designarían representantes.

Por parte de los trabajadores:

La Confederación de Trabajadores de México, la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos, la Confederación Regional Obrera Mexicana, la Confederación Obrera Revolucionaria; el Sindicato Industrial de Trabajadores mineros metalúrgicos y similares de la República Mexicana, el Sindicato de los trabaja--

dores Ferrocarrileros de la República Mexicana y el Sindicato Mexicano de Electricistas.

Por parte de los patrones:

La Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio y la Confederación Patronal de la República Mexicana (Art. 138).

En relación al Art. 139, la Ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 24 de abril de 1972, denominándose "Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores", la cual será analizada en el siguiente Capítulo.

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

El Art. 141 determina el destino de las aportaciones que los patrones harán al Fondo, asimismo señala que la aportación constituye un gasto de previsión social de las empresas, deducibles del impuesto sobre la renta.

El contenido de este Artículo favorece doblemente a los trabajadores, ya que las aportaciones empresariales se integran al Fondo que hará posible el financiamiento de casas habitación además de que representa un ahorro que se incorporará al patrimonio familiar y les facilitará los pagos que tengan que hacer en caso de que contraigan créditos.

El Art. 142 repite sin mayor necesidad el texto anterior, el cual sí tenía sentido para integrar el número de cien trabajadores, que en el nuevo texto el número resulta indiferente.

En el Art. 143 se procuró evitar posibles controversias y facilitar la recaudación, precisando lo que habrá de entenderse por salario para el efecto de determinar la obligación empresarial de aportar recursos al Fondo.

El Art. 144 determina el tope máximo para que los trabajadores de salarios altos estén también incorporados al regimen.

Cuando se otorgue a un trabajador un crédito (Art. 145), éste llevará implícito la contratación de un seguro,

de manera que el trabajador o sus beneficiarios, en caso de incapacidad total o permanente o de muerte, queden liberados de esta obligación.

Se exime a los patrones de pagar las aportaciones por sus trabajadores domésticos (Art. 146), si bien es cierto que pueden tener habitación por parte del patrón, también es cierto que la Ley debe tutelarlos para que lleguen a formar un patrimonio con las cantidades aportadas y con base en ello ser sujetos de crédito.

En el Artículo 147, se autoriza al Ejecutivo para determinar las modalidades con que se incorporarán al régimen previsto los deportistas profesionales y los trabajadores a domicilio, atendiendo a las condiciones especiales de estas actividades.

En el Art. 148 se prevé la revisión total o parcial de las resoluciones cuando a juicio del Ejecutivo, existan circunstancias que lo justifiquen.

El Art. 149 establece la obligación de distribuir equitativamente entre las distintas regiones y localidades del país, la aplicación de los recursos de que disponga el Fondo.

Tomando en consideración que el sistema de financiamiento y la obtención de recursos descansa en las aportaciones generalizadas de los empresarios, el Art. 150 precisa la obligación de aportar no obstante tener en arrendamiento o comodato casas a sus trabajadores.

En el Art. 151 se mantiene el límite tradicional del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas como valor de la renta, así como la obligación de las empresas al mantenimiento, y de los trabajadores a pagar las rentas, cuidar de la habitación, informar de defectos y deterioros y desocuparla en el término de cuarenta y cinco días al concluir la relación laboral, al igual que la prohibición de los trabajadores de usar la habitación para fines distintos o subarrendarla.

En el Art. 782 se prevé la tramitación de los conflictos por la aplicación del Artículo 151 de la Ley. Esta disposición se mantiene con el ajuste de la numeración de las reformas a la Ley Federal del Trabajo.

Por su parte los artículos transitorios de las reformas comentadas señalaban: que las reformas entrarían en vigor el día siguiente de su publicación; que la obliga-

ción de enterar las aportaciones sería a partir de la fecha que señalara la Ley que cree el organismo encargado de administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda; que las empresas que estén otorgando prestaciones en materia habitacional la seguirán dando si el monto de las mismas es igual o superior al porcentaje consignado en el artículo 136 y no pagarán la aportación correspondiente, consecuentemente, si el valor de las prestaciones fuere inferior a las aportaciones, las empresas deberán cubrir al Fondo la diferencia; asimismo, se previó el caso de que los trabajadores hayan adquirido en propiedad sus habitaciones con ayuda de las empresas, ya sea por mandato Constitucional o en disposiciones pactadas en contratos individuales o colectivos. En estos casos, se consideró que la obligación de aportar al Fondo será el 60% de las aportaciones que les corresponde, a fin de que sus trabajadores puedan seguir siendo sujetos de crédito.

A mi juicio, las reformas a nuestra Ley Federal del Trabajo, son de suma importancia y trascendencia para la solución del problema habitacional, pues considero que cualquier medida que se tome para solucionar los problemas que aquejan a nuestro país, es mejor que permanecer estáticos y con ello alejarnos de la realidad.

CAPITULO CUARTO

BREVE ANALISIS DE LOS EFECTOS PRACTICOS DE LAS NORMAS
RELATIVAS EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO VIGENTE

Una vez aprobadas y promulgadas por el Congreso las Reformas a la Fracción XII del Apartado A del Artículo 123 - Constitucional, y consecuentemente el capítulo respectivo de la Ley Federal del Trabajo, era necesario dar cumpli- - miento inmediato al mandato Constitucional por medio del - cual se consideraba de utilidad social la expedición de -- una Ley que creara el organismo encargado de administrar - los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, y por su - conducto hacer efectivo el Derecho Social de la clase tra- bajadora.

En consecuencia el Ejecutivo solicitó a la Comisión -- Permanente del Congreso de la Unión, un período extraordi- nario de sesiones donde fue presentado el Proyecto de Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los - Trabajadores.

La intervención de los tres sectores planteada en el - Artículo 123 Constitucional, para la organización del Fon- do Nacional, es un mecanismo que contaba ya con experien- cia adquirida en diferentes instituciones con funcionamien- to tripartita, como lo son el Instituto Mexicano del Segu-

ro Social, la Comisión de Salarios Mínimos y la Comisión de Reparto de Utilidades, organismos que se ajustan al ideal Constitucional de participación de los tres sectores en la solución de los grandes problemas nacionales.

La Ley de referencia fue aprobada y consecuentemente publicada en el Diario Oficial de la Federación del 24 de abril de 1972, entrando en vigor el mismo día de su publicación.

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

Perfilados los nuevos mecanismos habitacionales obreros en la fracción XII del Artículo 123, apartado "A" de la Constitución General de la República, y circunscritos como una obligación patronal en el capítulo III del Título Cuarto-artículos del 136 al 153- de la Ley Federal del Trabajo, se hacía necesario que cobrara vida un ordenamiento jurídico que reglamentara con el mayor detalle posible las vías de cumplimiento de ese deber supremo constitucional de dotar de casas a la clase trabajadora.

La Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores se publicó, como ya se comentó, en

el Diario Oficial de la Federación el día 24 de abril de 1972 y, en su carácter de ordenamiento de utilidad social y observancia general en toda la República, regula: los objetivos del fondo de la vivienda; la integración del patrimonio del Instituto y los órganos de éste; la periodicidad de las sesiones; la obligación de efectuar las aportaciones patronales y la manera de enterar los descuentos practicados en los salarios de los trabajadores que obtengan un crédito habitacional; los mecanismos de inscripción de los patrones y de los trabajadores en el Instituto; el acceso del trabajador a la información relacionada con su caso particular; la entrega al trabajador de la constancia de la clave de su registro; la exención de impuestos de los depósitos constituidos en favor de los trabajadores; la prescripción de los derechos de los trabajadores titulares o de sus causahabientes o beneficiarios; qué se debe hacer en los casos de jubilación o de incapacidad total permanente o de muerte del trabajador y qué procede cuando un trabajador deje de prestar sus servicios a un patrón; el destino de los recursos del Instituto; el interés (4%) sobre saldos insolutos de los créditos habitacionales de los trabajadores; los plazos para la amortización de los créditos; la equidad en la aplicación de los créditos y su adecuada distribución entre las distintas regiones y localidades del país; los tipos de financiamiento; el vencimien-

to anticipado de los créditos por violaciones de los deudo res; la cobertura de un seguro para los casos de incapaci-
dad total permanente o de muerte del trabajador; el monto
de las multas por infracciones patronales; la remisión al
Código Penal por ilícitos equiparables al de defraudación
fiscal; la continuación voluntaria de los trabajadores en
el régimen del Instituto; la vigencia de la Ley Federal -
del Trabajo en las relaciones del Instituto con su perso--
nal; la no participación por concepto de reparto de utili-
dades en los remanentes que obtenga el Instituto; la prohi-
bición a éste de que intervenga en la administración, ope-
ración o mantenimiento de los conjuntos habitacionales que
haya entregado a los trabajadores; vigilancia de los pro--
gramas financieros anuales y aprobación de los sistemas de
organización de la contabilidad y de auditoría interna por
parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la
Comisión Nacional Bancaria y de Seguros; la exclusión del
Instituto de las disposiciones de la Ley para el control -
por parte del Ejecutivo Federal de los organismos descen--
tralizados y empresas de participación estatal; la inembar-
gabilidad y la prohibición de ceder los depósitos consti--
tuidos en favor de los trabajadores; salvo que se trate de
los créditos otorgados por el Instituto, y la no obligación
de constituir depósitos o fianzas legales.

Si bien es cierto que no hemos aludido a otras materias comprendidas dentro del radio de acción de la Ley del INFONAVIT, esto obedece a que constituyen elementos indispensables para el desarrollo de los incisos subsiguientes.

2.- EL INFONAVIT

Estas, las del rubro, son las populares siglas del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Antecedentes del INFONAVIT son el Instituto Nacional de la Vivienda creado en diciembre de 1954 por el Presidente Adolfo Ruiz Cortines y el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular.

La vivienda es un aspecto capital de la seguridad social mexicana. El principio tripartita, como fórmula hecha experiencia, fue determinante en la constitución del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, entidad definida por el artículo 2o. de la Ley como un organismo de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propios y con sede en la Ciudad de México. La actuación, alcances y limitaciones del Institu-

to Mexicano del Seguro Social, la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos y de los tribunales laborales, con su composición tripartita y la rectoría estatal, coadyuvaron con el bosquejo de una nueva institución en la cual descansaría la política habitacional obrera.

El Artículo sexto de la Ley del INFONAVIT determina -- cuáles serán los órganos de éste; he aquí el orden: la -- Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comi- -- sión de Vigilancia, el Director General, dos directores - sectoriales, la Comisión de Inconformidades y de Valuación y las comisiones consultivas regionales. No nos ocuparemos, en esta parte, de la Comisión de Inconformidades y de Valuación, en virtud de que será objeto de un tratamiento específico en el inciso número 5.

La Asamblea General, autoridad suprema del Instituto, se integra con 45 miembros; quince son designados por el Ejecutivo Federal, quince por las organizaciones nacionales de trabajadores y quince por las organizaciones nacionales de patrones. Habrá un miembro suplente por cada propietario, y ambos podrán ser removidos libremente por -- quien los haya nombrado. La Secretaría del Trabajo y de -- Previsión Social, desde la creación del Instituto, fijó -- las bases para determinar cuáles organizaciones laborales

y patronales intervendrían en la designación de representantes ante la Asamblea General; ésta deberá sesionar por lo menos dos veces al año y estar presidida rotativamente por un miembro de las representaciones que le dan la categoría tripartita al Instituto. Algunas de las atribuciones y funciones de la Asamblea General son: examinar y aprobar los presupuestos anuales y los planes de labores y de financiamiento; aprobar los estados financieros, los informes de la Comisión de Vigilancia y el informe general de actividades del INFONAVIT; crear, modificar o suprimir las comisiones consultivas regionales; expedir los reglamentos del Instituto, establecer reglas para el otorgamiento de créditos habitacionales y la operación de los depósitos, determinar las reservas que deban constituirse para asegurar la operación del fondo de la vivienda.

La Asamblea General tiene un papel muy importante en la formación del Consejo de Administración; designa a los quince miembros que lo integran: cinco a proposición de la representación gubernamental; cinco a proposición de los representantes obreros y cinco a proposición de los representantes patronales. Habrá tantos consejeros suplentes como propietarios; durarán en su encargo tres años y podrán ser removidos por la Asamblea General a petición de la representación que los propuso. La presidencia del Con

sejo será rotativa y por orden alfabético dentro de cada una de las representaciones. El Consejo deberá sesionar por lo menos dos veces al mes; y, entre otras facultades: decide sobre la inversión de los fondos y los financiamientos; resuelve sobre las operaciones del Instituto cuyo conocimiento no corresponda a la Asamblea General; opina sobre diversos aspectos de las comisiones consultivas regionales; participa en el análisis y aprobación de los presupuestos, de los programas de labores, de los financiamientos y de los estados financieros; presenta a la Asamblea los reglamentos del Instituto; interviene en los nombramientos del personal directivo y de los delegados regionales; se ocupa de los tabuladores y prestaciones laborales del personal al servicio del INFONAVIT; participa en el otorgamiento de créditos y en la operación de los depósitos y, por último, designa a los miembros de la Comisión de Inconformidades y de Valuación.

La Comisión de Vigilancia se compone de nueve miembros; cada representación propone a la Asamblea a tres candidatos, con sus respectivos suplentes. Ningún integrante de esta Comisión podrá formar parte de la Asamblea General o del Consejo de Administración. La presidencia de este órgano es también rotativa y los nombramientos pueden ser revocados en la forma que ya hemos visto. Algunas de sus impor-

tantes funciones son: vigilar la correcta aplicación de los recursos y la comprobación de los gastos del Instituto, practicar auditoría de los estados financieros, designar a un auditor externo, presentar dictámenes sobre los estados financieros de cada ejercicio social.

El Director General, mexicano por nacimiento, de reconocida honorabilidad y experiencia técnica y administrativa, es propuesto por el Presidente de la República y ratificado por la Asamblea General. Tiene las más amplias facultades de representación, en los términos de los tres -- primeros párrafos del Artículo 2554 del Código Civil para el Distrito Federal, facultades que se ejercerán previo -- acuerdo del Consejo de Administración. Asiste, con voz, - pero sin voto, a las sesiones de la Asamblea General y del Consejo de Administración; ejecuta los acuerdos de este último; presenta anualmente, ante el propio Consejo, los estados financieros y el informe de actividades del ejercicio anterior; presenta los presupuestos generales, el proyecto de gastos y los planes laborales y financieros; somete a la consideración del Consejo un informe mensual de - las actividades del Instituto; nombra y remueve al personal, asimismo le señala sus funciones y remuneraciones.

Cabe hacer notar que el Director General tienen otras

importantes atribuciones que se desprenden de la Ley del - INFONAVIT y de sus disposiciones reglamentarias.

Los directores sectoriales son nombrados por la Asam-- blea General a propuesta de los representantes de los tra-- bajadores y de los patrones; sirven de enlace entre el Di-- rector General y el factor de la producción del que provie-- nen; asisten a las sesiones del Consejo de Administración, con voz, pero sin voto. Igual que el Director General, -- los sectoriales no podrán ser miembros de la Asamblea Gene-- ral, del Consejo de Administración, ni de la Comisión de - Vigilancia.

Las comisiones consultivas regionales funcionan de - acuerdo con un reglamento aprobado por la Asamblea General, en el cual se ratifica su integración tripartita. La pro-- pia Asamblea delimita las áreas territoriales que le co-- rresponden a cada comisión. El Director General sirve de conducto a estos órganos para sugerir al Consejo de Admi-- nistración la localización más adecuada de las áreas y las características de las habitaciones en la región; opinan - sobre los proyectos regionales de vivienda; tienen funcio-- nes de carácter administrativo y las de tipo consultivo -- que les encomiende el Director General. (35)

(35) MARIO DE LA CUEVA. EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRA-- BAJO. TOMO II. EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1984. Pp. 100 y 101

El maestro Mario de la Cueva, (36) pensador profundo, -- tratadista de Derecho del Trabajo, de Derecho Político y de Teoría del Estado, lanzó su inconformidad en contra de los nuevos (a partir de 1972) mecanismos orientados hacia la solución del problema habitacional obrero.

Dicha inconformidad encuentra la primera manifestación cuando analiza las reformas introducidas en la fracción XII, apartado "A" del Artículo 123 Constitucional. Expresa "que - suprimió el derecho de los trabajadores en contra de las empresas, introdujo en la Constitución la mayor mentira constitucional de nuestra historia, y hasta donde sabemos de la historia universal, condonó graciosamente la obligación de las empresas e impuso al pueblo la obligación de constituir un fondo de beneficio de los trabajadores". Luego agrega - que la aportación de la empresa al fondo de la vivienda será pagado con las compensaciones de que fueron despojados - los trabajadores; que nada podrán ya reclamar directamente de las empresas y que tendrán que esperar a que transcurran diez años (artículo 141, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo, redacción vigente hasta enero de 1982) para retirar el primer fondo acumulado a su favor. Por último, compara esta victoria del capital con la de las bombas atómi -

(36) MARIO DE LA CUEVA. EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO TOMO I. EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO, 1980. Pp. 407 A 409.

cas de Hiroshima y Nagasaki; para concluir que el fondo - para la vivienda será cubierto por el pueblo, "pues las em- presas cargarán el cinco por ciento a los costos de produc- ción, lo cual, a su vez, se pagará con el aumento a los -- precios de sus productos!"

Por nuestra parte, podemos expresar, sobre todo des- pués de haber hecho en los capítulos anteriores un segui- miento, que, aunque incompleto, involucra datos y factores históricos, políticos y jurídicos; que todos los inten- tos para echar andar la solución Constitucional de 1917, - fracasaron estrepitosamente y si bien es cierto que en al- guna medida el Estado substituyó la obligación directa - que antes tenían los patrones con el fin de tener un con- trol y una dirección específica en este campo, también lo - es que la obligación establecida en la fracción XII del Ar- tículo 123 Constitucional era letra muerta y la obligación patronal en los pocos casos que se cumplía se derivaba de - la contratación colectiva y fundamentalmente en las grandes - empresas.

No deja de ser justa, sin embargo, la observación que hace el Maestro de la Cueva en relación a la desaparición de la obligación patronal en los términos en que se encon- traba en el texto original de la fracción XII.

El comentar esta opinión es sin duda alguna por considerarla como una de las de mayor influencia y respetables para recoger la idea fundamental de tan distinguido autor, en el sentido de que es necesario revisar el sistema actual para volverlo más justo y hacer que los beneficios lleguen a mayor número de trabajadores y con mejores condiciones.

3.- SISTEMA DE FINANCIAMIENTO

Mucho se discutió en el seno de la Comisión Nacional Tripartita sobre la base y el monto de la aportación para el cumplimiento del deber habitacional. Se acordó que cada patrón entregaría un 5% sobre los salarios ordinarios que devengaran sus trabajadores. Las sumas acumuladas formarían depósitos individuales que se integrarían al Fondo Nacional de Vivienda; y el Instituto Administrador de éste otorgaría créditos para: la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas; la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de las habitaciones y el pago de los pasivos contraídos por los conceptos anteriores.

Se pensó en un porcentaje que no impactara notoriamente a la producción y que no incidiera significativamente en los precios. La aportación no era, en términos conta-

bles, mayor del 1% del valor de la producción total de las empresas afectadas. Esto llevó a decir a Jesús Silva Herzog Flores (37), primer Director General del INFONAVIT, que "las características de los depósitos de los trabajadores en el Instituto, lo convierten en un fondo permanente de ahorro que ciertamente elevará la seguridad económica del trabajador y habrá de permitirle disponer de sus recursos de una manera más congruente con sus necesidades y con las del país. Desde otro punto de vista, las aportaciones empresariales son recursos reales de la colectividad, y no contribuyen a crear presiones inflacionarias. La situación de México contrasta favorablemente en este aspecto con los esfuerzos de otros países donde esto no ha sido posible. Aparte de ello, el impacto sobre los costos en las empresas es de una insignificancia relativa que podrá absorberse sin mayores dificultades, sin justificar alza alguna de los precios".

En cuanto a la aplicación del capital, inicialmente se aplicaba de la siguiente forma: si tomamos el 5% a que hemos aludido como el 100%, podemos decir que se distribuía a través de dos grandes canales: el 40% para el abono de las casas otorgadas a los trabajadores; el 60% restante como un fondo revolvente que administra el INFONAVIT para la construcción masiva de más viviendas, fórmula que fue modi

(37) REVISTA COMERCIO EXTERIOR. VOL. XXII N° 5
MEXICO. 1972 P. 393.

ficada en las reformas tanto a la Ley Federal del Trabajo como a la Ley del INFONAVIT publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1983, en las cuales se desvincula el sistema de aportaciones que integran el fondo de ahorro de los trabajadores derechohabientes del sistema de recuperación de créditos, para que amorticen su crédito exclusivamente con el descuento salarial que corresponda y que la aportación se aplique a constituir su fondo al igual que los no acreditados.

Esta reforma se deriva sin duda, del contenido del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, donde se ratifica la importancia de la vivienda como elemento del desarrollo social, y en consecuencia, fue indispensable estimular los mecanismos financieros que utiliza el Instituto para dar mejor respuesta a la creciente demanda de vivienda del sector social que le corresponde atender. Si bien, con esta modificación los adeudos de los créditos se cubrirán en un plazo mayor, el fondo de ahorro se incrementará y en casos de jubilación, incapacidad o fallecimiento se dispondrá de una cantidad adicional a dicho fondo.

De ninguna manera debemos desprender la gratitud en la entrega de las viviendas, recordemos que los artículos 97 fracción III y 110 fracción III de la Ley Federal del Tra-

bajo, posibilitan los descuentos para cubrir los préstamos provenientes del Fondo de la Vivienda. En efecto, las viviendas no se entregan en propiedad a título gratuito sino oneroso, los trabajadores obtienen un crédito que tienen que amortizar mediante abonos que se descuentan de su salario por el patrón, quien los hace llegar a través del aparato recaudatorio del fisco, al organismo que opera el sistema financiero del Fondo Nacional de la Vivienda. Ni antes ni ahora se dan gratuitamente las habitaciones, se trata de una compra-venta con crédito del Instituto.

Cuando un derechohabiente deje de prestar servicios a un patrón por un período mínimo de doce meses, a menos que exista litigio pendiente, se considera que no está sujeto a una relación de trabajo. Pero en el caso de que hubiere recibido crédito, el INFONAVIT concederá una prórroga sin causa de intereses en todos los pagos de amortización que el desempleado debería cubrirle en circunstancias normales, esta prórroga tendrá un plazo máximo de doce meses independientemente de que exista litigio en trámite.

Si un deudor del INFONAVIT, sin el consentimiento de éste, enajena o grava la vivienda, en favor de personas que no tengan el carácter de derechohabientes y no garanticen el crédito, éste se dará por vencido anticipadamente. Igualmente será motivo de rescisión del contrato respecti-

vo el arrendar la vivienda o transmitir su uso por cualquier título.

El Artículo 51 de la Ley del INFONAVIT contiene una loable disposición consistente en que los créditos otorgados a los trabajadores, 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, gravámenes o limitaciones de dominio a favor del Instituto derivados de esos créditos. El costo de dicho seguro quedará totalmente a cargo del propio Instituto; asimismo, se asienta que el trabajador acreditado podrá manifestar expresamente su voluntad ante el Instituto, al otorgársele el crédito o posteriormente, para que en caso de muerte, la adjudicación del inmueble se haga en beneficio de la persona que designe.

4.- LA NATURALEZA FISCAL DE LA OBLIGACION PATRONAL

Aunque habrá más de alguna alusión a aspectos colaterales, lo que realmente nos interesa en este inciso es hacer referencia a la modalidad de someter a los mecanismos de cobro de los sistemas fiscales, la obligación patronal de aportar un 5% sobre los salarios integrados para vivienda obrera. Con esto se asegura la efectividad y la oportunidad del cumplimiento de un deber que impacta de manera muy

importante a un aspecto de la seguridad social en nuestro país.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para -- los Trabajadores, no constituye el primer caso relacionado con una entidad de solidaridad social que, por sus altos - fines, es considerada como un organismo fiscal autónomo y se determina el carácter fiscal de las aportaciones que le dan vida, sino que, por su paralelismo con el Instituto Me -- xicano del Seguro Social, se aprovecha la experiencia de - éste.

El artículo 30 de la Ley del INFONAVIT determina clara -- mente que las obligaciones de efectuar las aportaciones pa -- tronales en materia de vivienda, "tienen el carácter de -- fiscales". Complementa lo anterior al darle al Instituto - el rango de "organismo fiscal autónomo", facultado para de -- terminar en caso de incumplimiento el importe de las apor -- taciones patronales y las bases para su liquidación, fi -- jarlos en cantidad líquida, requerir su pago y determinar los recargos que correspondan.

Por otra parte, y en atención al referido rango, los - pagos se harán en las oficinas del propio Instituto o en - las sociedades nacionales o instituciones de crédito que - autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En

consecuencia 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.

El Consejo de Administración expide un instructivo en el que se fijan las reglas para tomar como base los padrones fiscales, con el fin de inscribir a los patrones y a los trabajadores en el régimen del INFONAVIT. Debe aclararse que la inscripción de los trabajadores puede llevarse a cabo por el Instituto sin que medie previa gestión de éstos o de los patrones.

El Artículo 36 exime de toda clase de impuestos a los depósitos constituidos en favor de los trabajadores, así como a la cantidad adicional igual a dichos depósitos en los casos de incapacidad total permanente, incapacidad parcial permanente, cuando ésta sea del 50% o más; de invalidez definitiva en los términos de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social; de jubilación o de muerte del trabajador.

En virtud de que las oficinas federales de Hacienda tienen la facultad para el cobro y ejecución de los créditos no cubiertos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme al Artículo 39, entregará al INFONAVIT, en

un plazo no mayor de 15 días, el importe total de las recaudaciones efectuadas.

Si los patrones no cumplen oportunamente con la obligación de remitir con puntualidad, las aportaciones y los descuentos a que hemos hecho referencia, podrán ser sujetos de recargos y, en su caso, de gastos de ejecución, conforme a lo dispuesto por el Código de la materia.

La naturaleza fiscal de la obligación patronal de aportar el 5% sobre el salario integrado de los trabajadores para la construcción de viviendas, se confirma cuando el artículo 57 de la Ley del INFONAVIT señala que comete el 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 correspondiente.

Al continuar la Ley del INFONAVIT con el sistema de infracciones, particularmente con la comisión de actos que nuestras leyes penales catalogan como delitos, para el artículo 58 se reputará como fraude y se sancionará como tal, en los términos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Mate

ria de Fuero Federal, el obtener los créditos o recibir - los depósitos a que la propia Ley se refiere, sin tener - derecho a ello, mediante engaño, simulación o sustitución de persona.

Por último, según el artículo 141 de la Ley Federal - del Trabajo, las aportaciones que los patronés hagan al - Fondo Nacional de la Vivienda son consideradas como gas-- tos de previsión social, es decir, el Estado se abstiene de aplicar y recibir impuestos por esas cantidades, ha-- ciéndolas deducibles para efectos de la declaración fiscal correspondiente.

5.- LA RESOLUCION DE LAS CONTROVERSIAS.

Entre los órganos del INFONAVIT ya aludimos a la Comi-- sión de Inconformidades y de Valuación, pero nos abstuvi-- mos de hablar de su composición y de detallar sus funcio-- nes en virtud de que el rubro de este inciso resulta más - adecuado para esos efectos.

La mencionada Comisión se integra en forma tripartita, con un miembro de cada representación (gubernamental, obre-- ra y patronal), que es designado por el Consejo de Adminis-- tración a propuesta de su respectivo sector. Habrá un re-- presentante suplente para cada uno de los propietarios.

La encomienda de la Comisión consiste en conocer, substanciar y resolver los recursos que promuevan ante el INFONAVIT, los patrones, los trabajadores o sus causahabientes y beneficiarios, en los términos del reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de julio de 1973, y con sujeción a los criterios que sobre el particular haya establecido el Consejo de Administración.

Consideramos útil destacar una de las materias que se someten al conocimiento de la Comisión. Se trata de las controversias que se susciten sobre el valor de las prestaciones que las empresas estuvieren otorgando a los trabajadores, en materia de habitación, para decidir si son inferiores, iguales o superiores al porcentaje consignado en el Artículo 136 de la Ley Federal de Trabajo y poder determinar las aportaciones que deban enterar al INFONAVIT o si quedan exentas de tal aportación. Una vez tramitadas las diferencias en los términos del Reglamento que ya hemos mencionado, la propia Comisión presentará un dictamen sobre los mismos al Consejo de Administración, que resolverá lo que a su juicio proceda.

El recurso de inconformidad, cuyos términos y forma se encuentran claramente determinados en el Reglamento, procede en aquellos casos de desaveniencia entre las empresas, los trabajadores o los beneficiarios de éstos, sobre la --

inscripción en el INFONAVIT, derecho a créditos, cuantía - de aportaciones y de descuentos; así como sobre cualquier - acto del propio Instituto que lesione derechos de los tra- bajadores inscritos, de sus beneficiarios o de los patro- nes.

Es importante lo establecido en el Artículo 53 de la Ley del INFONAVIT, al señalar que las controversias entre los trabajadores o sus beneficiarios y el Instituto, sobre derechos de los primeros se resolverán por la Junta Fede- ral de Conciliación y Arbitraje una vez agotado en su caso el recurso de inconformidad. Asimismo, señala el citado - Artículo, que las controversias derivadas de adeudos de - los trabajadores al Instituto por créditos que éste les -- haya concedido, una vez agotado en su caso, el recurso de inconformidad se tramitará ante los tribunales competentes.

Y concluye el artículo, que será optativo para los tra- bajadores, sus causahabientes o beneficiarios, agotar el - recurso de inconformidad o acudir directamente a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje o a los tribunales competentes.

Por su parte el Artículo 54 asienta que las controver- sias entre los patrones y el Instituto, una vez agotado, - en su caso el recurso de inconformidad se resolverá por el Tribunal Fiscal de la Federación, y que será optativo para

los patrones agotar el recurso o acudir directamente ante el citado tribunal.

6.- LA REFORMA DE 1982.

A partir del año de 1981 hasta la fecha se han publicado reformas tanto a la Ley Federal de Trabajo, en lo relativo a la vivienda, como a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en las cuales se nota clara intención de: fortalecer financieramente al Instituto, reducir el costo real de la vivienda, dar mejor respuesta a la creciente demanda de vivienda, -- evitar especulación y prácticas viciosas, proteger y mejorar el nivel de bienestar económico y social de la clase trabajadora derechohabiente y en fin dotar a la Institución de mejores instrumentos para la realización más eficiente de sus funciones.

De estas reformas comentamos por su importancia en este inciso las de 1982, no sin dejar de hacerlo en los incisos correspondientes las que se han presentado a partir de la creación de la Ley, que no dejan de ser trascendentes.

Para una comprensión adecuada del tema que encierra este inciso del capítulo cuarto, es conveniente, como punto de partida, expresar que la versión original de la frac

ción cuarta del Artículo 141 de la Ley Federal de Trabajo, se refería a que todo trabajador inscrito en el INFONAVIT tendría derecho a que se le hiciera entrega periódica "del saldo de los depósitos que se hubieran hecho a su favor -- con diez años de anterioridad".

En el Diario Oficial de la Federación del 7 de enero de 1982 fueron publicadas algunas reformas, en materia habitacional obrera, a las Leyes Federal de Trabajo y del - INFONAVIT. Destaca la nueva redacción y alcances de la an tes aludida fracción cuarta del Artículo 141 en el sentido de que "en caso de incapacidad total permanente, de jubilaci ón o de muerte del trabajador, se entregará el total de los depósitos consituídos a él o a sus beneficiarios, con una cantidad adicional igual a dichos depósitos".

Encontradas fueron las reacciones motivadas por la mo dificación legal; comento algunas de ellas, así como otros aspectos importantes de la reforma.

Se habló de una "contrarreforma", en virtud de que - - "los trabajadores pierden, pues, muchos millones de pesos - de un plumazo y, a menos de que estén muertos, tullidos o en edad senil, no podrán disponer de recursos que la Ley - tenía prometidos y que ahora les arranca". (38) Este comen

tario obedece a que la reforma condiciona la entrega en vida del trabajador del saldo de los depósitos que se hubiesen constituido en su favor, a su incapacidad total permanente o su jubilación. Y en el caso extremo de la muerte recibirán los depósitos, los familiares derechohabientes o beneficiarios del trabajador.

Por su parte el Frente Auténtico del Trabajo insertó en un diario capitalino una declaración en contra de las nuevas medidas legales relacionadas con las aportaciones patronales acumuladas en el INFONAVIT. Luego de expresar -- que la creación misma del INFONAVIT disminuyó el peso de la original obligación habitacional que los patrones tenían de acuerdo con el texto Constitucional de 1917, "se dicta una ley retroactiva, violando garantías individuales consagradas en la Constitución". (39) Posteriormente, en declaraciones de prensa afirman que "las nuevas disposiciones legales despojarán de cerca de treinta mil pesos a cada uno de los quince millones de trabajadores afiliados al INFONAVIT, y que son una maniobra para ocultar la descapitalización de este organismo". (40)

Néstor de Buen Lozano, tratadista de derecho del tra-

(39) PERIODICO UNO MAS UNO. 11 DE ENERO 1982.

(40) PERIODICO UNO MAS UNO. 14 DE FEBRERO 1982.

bajo, coincide sólo parcialmente con el Frente Auténtico - del Trabajo, pues expresa, en relación con el tema de la descapitalización, que "todo hace pensar, y no hace falta mayor sabiduría para alcanzar esa conclusión, que el INFONAVIT pasa sus apuros económicos". Pero en lo que se refiere a que "se dicta una ley retroactiva", dice que "en principio me parece que no existiría tal retroactividad. Se trata simple y sencillamente de un cambio de política social...". Y ejemplifica con el sistema de vivienda establecido en la Ley Federal del Trabajo de 1970, que, por estar condicionando al transcurso de un plazo de tres años a partir del primero de mayo de 1970, nunca funcionó realmente"; debemos recordar que desde la celebración del Día del Trabajo, en 1972 quedó formalmente instalado el INFONAVIT. Remata su idea este especialista con estos términos: "ello significó que las obligaciones previstas en el texto original de la Ley de 1970, no llegaron como ahora -se refiere a la modificación que comentamos-, a ser exigibles. Dudo que ni entonces, ni este momento, se haya presentado un problema de retractividad". (41)

Otra importante innovación, no bien vista por la mayoría de los sectores patronales, consiste en que las aportaciones al INFONAVIT se hacen, desde entonces, sobre la ba

(41) ARTICULO FIRMADO POR EL DR. NESTOR DEL BUEN LOZANO EN EL No. 1664 DE LA REVISTA IMPACTO.

se del salario diario integrado y no sólo sobre el salario nominal. Es decir, ahora las aportaciones patronales se calculan incluyendo gratificaciones, alimentación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por sus servicios. Esto representó para el INFONAVIT un ingreso directo adicional.

De la reforma legal también se desprende que será posible descontar del salario integrado, el uno por ciento, con el fin de crear un fondo especial que permita el adecuado mantenimiento de las unidades habitacionales donde los trabajadores hayan sido agraciados con una vivienda financiada por el INFONAVIT. Pero dicho fondo deberá ser puesto a disposición de la persona física o jurídica que señale el reglamento expedido por la Asamblea de Condóminos.

7. ACTUALIDAD DE LA VIVIENDA OBRERA EN MEXICO

No se puede desconocer que los esfuerzos institucionales en materia habitacional obrera, cada vez son más articulados y coherentes. Los intentos de planeación de la última década se han plasmado, algunas veces, en aceptables objetivos programáticos. Sin embargo, el común denominador no ha sido la planeación misma sino la insuficiencia.

Por otra parte, la tendencia de inmigración demográfica del campo a la ciudad, reflejada del modo siguiente: durante 1960 el 37.8% de la población nacional era urbana, - mientras que para 1970 ascendió al 54.2 por ciento y en - 1980, el 66.8% de una población de 70 millones de habitantes radica en las grandes ciudades, principalmente en el - Distrito Federal.

Algunos datos nos muestran el saldo negativo de lo -- hasta ahora alcanzado y nos revelan la gravedad del problema de la vivienda a lo largo del país con particular énfasis en la población económicamente activa asalariada y en aquella que carece de ingresos fijos; ésta es la que ofrece el imperdonable espectáculo social de la subsistencia infrahumana, precaria o marginal.

De acuerdo con datos que se dieron a conocer en la -- Reunión de Evaluación del Programa Nacional de Vivienda, - celebrada el 18 de septiembre de 1985, el déficit acumulado en la demanda de una casa decorosa, ascendía a tres millones en todo el país (42), cifra que se agudizó al sumarse a partir de esa fecha demandantes de casa habitación, originados tanto por el crecimiento mismo, como por la des--

(42) PUBLICADO EN EL DIARIO UNO MAS UNO, DE 19 DE SEPTIEMBRE DE 1985, FIRMADA POR VICTOR MANUEL JUAREZ.

trucción causada por los sismos de ese año.

Es por lo menos alentador que el Titular del INFONAVIT, en su informe de labores correspondiente al año de 1985, no maneje ese triunfalismo que magnifica los logros y esconde la ineficiencia, al decir que se elevaron las cifras de lo programado al igual que se incrementó la superficie mínima de las viviendas financiadas y que el 93.4% de los créditos correspondieron a trabajadores que ganan hasta dos veces el salario mínimo, de los cuales 67.6% correspondió a quienes ganaban de 1 a 1.25 veces dicho salario; asimismo, dice en dicho informe, que las acciones acumuladas en los 14 años de vida del Instituto dejan huella de lo alcanzado ya que al 25 de abril de 1986 se habían aprobado financiamiento a la construcción de 648,637 viviendas, y que no obstante las acciones realizadas éstas eran insuficientes frente a los rezagos acumulados y al volumen de la demanda que se origina por el crecimiento de la población.

La salud física y moral de millares de mexicanos, que no cuentan con un espacio vital para desarrollar una relación familiar decorosa, la carencia de servicios, el hacinamiento son condiciones que crean una salud precaria y de sánimo laboral.

Es necesario que México cuente con una política habitacional integrada. Política que promueva una serie de alternativas viables como la constitución de cooperativas para la vivienda y la autoconstrucción, así como también haga frente al vicio de especular con los materiales de construcción.

En fin, un deseo generalizado es que se termine con la dispersión de organismos y de disposiciones legales relacionadas con la vivienda.

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

1. La preocupación por la vivienda se presentó aun antes de ser recogido este derecho en el articulado Constitucional.
2. La Constitución de 1917 fue la primera en el mundo en consagrar en los artículos 27 y 123, garantías sociales en favor de las clases tradicionalmente desvalidas como son la campesina y la obrera.
3. En la fracción XII del Artículo 123 de la Constitución de 1917, se dispuso la obligación de los patrones de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores.
4. Las legislaturas de los estados pretendieron regular el problema de la vivienda obrera antes que el Congreso de la Unión expidiera la Ley Federal del Trabajo de 1931.
5. La Ley Federal del Trabajo de 1931 no agregó ninguna obligación nueva, y sólo se limitó a establecer la forma, las condiciones y los términos para el cumplimiento de la obligación de proporcionar habitación a los obreros, dando facilidades a las empresas para el cumplimiento de la obligación al concederles plazos para hacerla efectiva.

6. La Ley Federal del Trabajo de 1970 estableció un sistema basado en los convenios obrero-patronales para el cumplimiento de la obligación patronal.

7. La Ley Federal de Trabajo de 1970 resultó incompleta, al beneficiar únicamente a aquellos trabajadores que prestaban sus servicios en empresas de importancia, dejando fuera a todo aquel conjunto de trabajadores que laboraban en pequeñas empresas, haciendo de este modo nugatorio el espíritu del Constituyente de 1917.

8. La experiencia obrero patronal en materia de prestaciones habitacionales ha sido verdaderamente modesta.

9. Las diferentes instituciones públicas de vivienda que existen en el país, deberían atender el problema en concierto.

10. Fue preciso un mecanismo basado en la interferencia vigorosa del Estado, para implementar la fracción XII del -- Artículo 123 Constitucional.

11. Los resultados de la Comisión Nacional Tripartita en materia de vivienda popular fueron un acierto, pues dió origen a - la creación del Fondo Nacional de la Vivienda y a toda una serie de reformas que modificaron el concepto referente a la

habitación para los trabajadores de la Constitución y de la Ley Federal del Trabajo.

12. La actual concepción del derecho del trabajador a la vivienda consistió en la creación de un Fondo Nacional de la Vivienda que se integra con la aportación que sobre el 5% de los salarios de los trabajadores hacen los patrones.

13. Con la creación del INFONAVIT se cumplió la obligación patronal establecida en nuestra Constitución de 1917, de dar casa habitación a los trabajadores, misma que no se había cumplido por diversos factores económicos, políticos y sociales.

14. La Ley Federal del Trabajo deja la puerta abierta para ir incorporando poco a poco a este beneficio a los trabajadores sin distinción alguna.

15. Debe darse cumplimiento al precepto constitucional para que cada mexicano disponga de una vivienda decorosa, en arrendamiento barato o en propiedad.

16. El problema de la vivienda que es actualmente de carácter universal, es particularmente grave en México, a consecuencia del crecimiento demográfico y urbano, así como a la desatención que se le ha tenido.

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

1. CACHO A. RAUL.- La Vida Social, la Vivienda, en: México Cincuenta Años de Revolución, Tomo II. Primera Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1961.
2. CARPIZO JORGE.- La Constitución Mexicana de 1917, Séptima Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1986.
3. CAVAZOS FLORES BALTASAR.- El Derecho del Trabajo en la Teoría y en la Práctica, 1a. Edición, Editorial Jus, México, 1972.
4. CAVAZOS FLORES BALTASAR.- 35 Lecciones de Derecho Laboral, 5a. Edición, Editorial Trillas, México, 1986.
5. DAVALOS JOSE.- Derecho del Trabajo I, Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1985.
6. DE BUEN L. NESTOR, Derecho del Trabajo, Tomo Primero, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1977.
7. DE BUEN L. NESTOR.- Derecho del Trabajo, Tomo Segundo, 1a. Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1976.
8. DE LA CUEVA MARIO.- Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II, Décima Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1970.
9. DE LA CUEVA MARIO.- El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, Sexta Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1980.
10. DE LA CUEVA MARIO.- El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II, Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1984.
11. DELGADO MOYA RUBEN.- El Derecho Social del Presente, Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1977.

12. FLORES EDMUNDO.- Revolución Nuevos Problemas, Tercera Edición, Editorial Joaquín Mortiz, México, 1976.
13. GARZA GUSTAVO Y SCHTEINGART MARTHA.- La Acción Habitacional del Estado en México, Primera Edición, Editorial El Colegio de México, México, 1978.
14. GUERRERO EUQUERIO.- Manual del Derecho del Trabajo, - Octava Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1976.
15. MUÑOZ RAMON ROBERTO.- Derecho del Trabajo, Tomo I, - Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1976.
16. MUÑOS RAMON ROBERTO.- Derecho del Trabajo, Tomo II, - Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.
17. ROCHA BANDALA JUAN FRANCISCO.- Habitación al Trabajador, Obligación Social Solidaria, Primera Edición, Gráficas Impresores, México, 1981.
18. SILVA HERZOG FLORES JESUS Y OTROS.- Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda, Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1977.
19. TENA RAMIREZ FELIPE.- Derecho Constitucional Mexicano, Novena Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1968.
20. TREJO LUIS MANUEL.- El Problema de la Vivienda en México, Primera Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
21. TRUEBA URBINA ALBERTO.- Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Tomo II, Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1973.
22. TRUEBA URBINA ALBERTO.- Nuevo Derecho del Trabajo, - Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1980.

L E G I S L A C I O N

1. Constitución Política Mexicana, Duodécima Edición, - Ediciones Andradé, S.A.
2. Diarios Oficiales de la Federación de diversas fechas.
3. Disposiciones Legales del INFONAVIT, Cuarta Edición, México, 1979 y Sexta Edición, México, 1985.
4. Legislación del Trabajo, Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, Departamento del Trabajo, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1928.
5. Ley del Seguro Social, Primera Edición, Editores Mexicanos Unidos, S.A. México, 1987.
6. Ley Federal del Trabajo de 1931, Reformada y Adicionada, 58a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1968.
7. Nueva Ley Federal del Trabajo, 5a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1970, Contiene Comentarios de Los Doctores: Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera.
8. Ley Federal del Trabajo de 1970, 53a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985. Contiene Comentarios de los Doctores: Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera.

O T R A S F U E N T E S

1. Confrontación Sobre los Problemas Económicos, Serie - Documentos, Secretaría de la Presidencia, Dirección - General de Documentación e Informe Presidencial, México, 1974.

2. Decimocuarto Informe Anual de Actividades del INFONAVIT, correspondiente al ejercicio 1985, Coordinación General de Programación y Control, México, 1986.
3. DE PINA RAFAEL.- Diccionario de Derecho, Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1973.
4. Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a Través de sus Constituciones, Segunda Edición, Tomo VIII, Antecedentes y Evolución de los Artículos 107 a 136 Constitucionales, Cámara de Diputados, L. Legislatura, Librería Manuel Porrúa, S.A. México, 1978. Coordinadores de la Edición, Dr. Enrique Alvarez del Castillo, Dr. Jorge Carpizo y Dr. Héctor Fix Zamudio.
5. MONTAÑO MARTINEZ JORGE, Condiciones Socioeconómicas de la Vivienda Marginal, en: Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano, Primera Edición, Tomo II, Cámara de Diputados, L. Legislatura, Librería Manuel Porrúa, S.A., México, 1978, Coordinador de la Obra, Dr. Enrique Alvarez del Castillo.
6. Periódico Uno Más Uno de la Ciudad de México, notas publicadas el 11 de enero de 1982, 22 de enero de 1982, 14 de febrero de 1982 y 19 de septiembre de 1985.
7. PUENTE LEYVA JESUS.- El Derecho a la Vivienda en México, en: los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano, Primera Edición, Tomo II, Cámara de Diputados, L. Legislatura, Librería Manuel Porrúa, S.A. México, 1978. Coordinador de la Obra, Dr. Enrique Alvarez del Castillo.
8. Revista Comercio Exterior, Vol. XXII, No. 5, México, 1972, contiene discurso de inauguración del INFONAVIT, pronunciado por su Director General Lic. Jesús Silva Herzog Flores.
9. Revista Impacto No. 1664, Artículo de Fondo firmado por el Dr. Néstor de Buen Lozano.

10. RUBALCAVA ROSAS LUIS N.- El Derecho a la Vivienda, - en: Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano, Primera Edición, Tomo II, Cámara de Diputados, L Legislatura, Librería Manuel Porrúa, S.A., México, 1978, Coordinador de la Obra, Dr. Enrique Álvarez del Castillo.
11. RUIZ MASSIEU JOSE FRANCISCO.- Fuentes Legales de Financiamiento de la Vivienda Popular, Boletín Informativo No. 23, Instituto Del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, México, 1974.
12. X Censo General de Población y Vivienda, Resultados - Preliminares, Secretaría de Programación y Presupuesto, Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática, México, 1980.