

7

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
Facultad de Derecho

LA VIVIENDA OBRERA EN LA LEGISLACION DEL TRABAJO

IMPRESION AUTOMATICA
M. A. G. B.

Tesis que, para aspirar al título de
Licenciado en Derecho, presenta
el alumno:

MANUEL SOLARES MENDIOLA

Ciudad Universitaria

1970



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS PADRES

Alfonso y Carlota, en sus 25 años
de esfuerzo, por la realización
de sus ideales.

A LOS MAESTROS

Alberto Trueba Urbina y José Dávalos Morales
en agradecimiento a su inestimable ayuda pa-
ra la realización de este trabajo.

A todos mis compañeros de la CONFEDERACION DE
JOVENES MEXICANOS, esperanza de la patria.

EN MEMORIA DE

Dofia Guillermina Therrel de Gómez.

I N D I C E :

Págs.

INTRODUCCION.

CAPITULO PRIMERO.

I. El Derecho del Trabajo, una rama del Derecho Social	4-11
II. Enfoque de los Constituyentes de 1917 acerca de la Vivienda Obrera	12-18
III. La vivienda obrera en la Constitución Mexicana.	19-23
IV. La postura internacional de México ante la O.I.T. en el pro- blema de la vivienda obrera	24-30
CONCLUSIONES	31-32

CAPITULO SEGUNDO.

I. El anteproyecto de 1931	33-38
II. Ley Federal del Trabajo de 18 de agosto de 1931	39-46
III. Reglamentos de 31 de diciembre de 1941 y de 24 de febrero de 1942	47-57
IV. La Jurisprudencia 85 de la S.C.J.N.	58-60
CONCLUSIONES	61

CAPITULO TERCERO.

I. El éxodo del campo hacia zonas urbanas y el drama habitacional obrero	62-67
II. Razones políticas, económicas y sociales que han engendrado el déficit habitacional	68-72
III. Análisis cuantitativo y cualitativo del problema de la vivien- da en la zona urbana de México, dentro del contexto general	

I

del país	73-77
IV. El problema habitacional mexicano y su proyección hacia 1980 .	78-83
V. La exigencia inaplazable de plantear y resolver el problema habitacional de la clase trabajadora de México	84-95
CONCLUSIONES	96-97
CAPITULO CUARTO.	
I. Iniciativa de Nueva Ley Federal del Trabajo: El capítulo III .	98-106
II. Discusiones en el recinto parlamentario.	107-117
III. La Nueva Ley Federal del Trabajo	118-125
CONCLUSIONES	126-127
POSICION PERSONAL	129-131
BIBLIOGRAFIA.	132-133

INTRODUCCION

He escogido, para optar al grado de licenciado en Derecho, abordar uno de los temas más apasionantes en el panorama actual de los grandes problemas nacionales: el relativo a la vivienda de los trabajadores. Y lo he hecho así, porque considero que es precisamente en México, donde el problema se agudiza en proporciones impresionantes, más que en la mayoría de los países del llamado "tercer mundo".

La política mexicana, agrarista desde el comienzo de la "era de las instituciones", está urgida de transformarse viralmente, y necesita convertirse en un sistema que emprenda la conquista de la tecnología, de la seguridad social, de la industrialización y el ensanchamiento del mercado interno, de la reforma educativa y administrativa, de la depuración democrática, y sobre todo, que emprenda la batalla para la solución de su impresionante problema habitacional, que en estos momentos representa para México, un factor inobjetable de intranquilidad social.

Adoptamos, a lo largo de este trabajo, un criterio estrictamente laboralista, sustancialmente laboralista; y para reforzar nuestra postura, nos hemos apoyado en la Teoría Integral del Derecho Mexicano del Trabajo del maestro Alberto Trueba Urbina, para aplicarla a la solución del problema habitacional obrero. En este aspecto, nos propusimos resar el articulado respectivo de la Nueva Ley Federal del Trabajo de 1970.

CAPITULO I

I

EL DERECHO DEL TRABAJO, UNA
RAMA DEL DERECHO SOCIAL

Nos encontramos frente al problema de decidir si un derecho de clase es un derecho social.

¿Qué es el Derecho del Trabajo, sino aquella serie de conquistas logradas por la clase obrera a través de la historia, y merced a su entrega por la implantación de la justicia social?

¿Qué es el Derecho del Trabajo, sino un conjunto de disposiciones jurídicas engepradas por específicos estamentos sociales, y enfrentadas (o reconocidas) a los regímenes establecidos?

El Derecho del Trabajo -como aquel derecho que incorpora a -- las clases explotadas a los beneficios de las riquezas naturales- no es ni - derecho privado, ni derecho público. Es derecho social. Y el más social de todos los derechos es aquél que habla de seguridad, de justicia, de dignidad, de salario mínimo, de jornada máxima, de vivienda para los trabajadores, de participación en las utilidades de las empresas, etc.

En México, hablar del Derecho Social, es hablar de los artículos 123 y 27 de la Constitución de 1917 -la primera Constitución político-social del mundo-. El pueblo mexicano -afirma el maestro Alberto Trueba Urbina- proclamó, a partir de ella, la liberación de las masas, el restablecimiento de los derechos sociales para los débiles, particularmente en favor de los obreros y campesinos, destruyendo la monarquía del capital y de los latifundistas en confirmación plena de los principios democráticos. La nueva etapa de las Constituciones político-sociales se inicia con nuestra Carta de 1917. Con este hecho -continúa el maestro Alberto Trueba Urbina- los --- Constituyentes mexicanos de 1917, se adelantaban a todos los del mundo. --- "Nuestra Constitución iba a ser la primera que incluyese garantías sociales.

A pesar de que desde hace mucho tiempo atrás existen garantías sociales en casi todos los países de Europa, al redactarse las nuevas Constituciones posteriores a la guerra de 1914 y 1918 pocas Constituciones incluyeron, entre las garantías individuales, algunas garantías sociales y ninguna, excepto la rusa, que tiene una estructura especial, alcanzó la ideología avanzada de la Constitución de 1917 y, agregamos: todas posteriores a la de Querétaro".(1)

Alfredo Sánchez Alvarado, tratadista mexicano de Derecho del Trabajo, sostiene que el Derecho Social es un derecho nacido o engendrado -- por estamentos sociales que van creando instituciones que no encuadrarían -- dentro del Derecho Público o dentro del Derecho Privado, verbi gratia el contrato colectivo y el contrato-ley, el derecho de integrar los tribunales del trabajo, el derecho de integrar la Comisión Nacional sobre el Reparto de las Utilidades, el derecho de formar parte del Jurado de Responsabilidades..."se les ha reconocido a los trabajadores el derecho de designar representantes -- ante el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social para formar parte del Consejo de Vigilancia del propio organismo; las asociaciones profesionales tienen el derecho de nombrar a sus representantes en la delegación -- que representa a México en la Organización Internacional del Trabajo; el Consejo de Administración de la O.I.T. debe tener un 25% de representantes de -- los trabajadores, etc." (2)

(1). Trueba Urbina, Alberto. ¿Qué es una Constitución Político-Social? México, 1954, pp. 129 y ss.

(2). Sánchez Alvarado, Alfredo. Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo. México 1967, 1a. ed. pp. 239.

Todas estas conquistas de los estamentos sociales Obreros, - Agrarios, Cooperativos, Económicos, van perfilando, -para el mencionado autor- un derecho a la Seguridad Social que viene a conjuntar el Derecho Social, de ahí su razón de ser, representando su pujanza al propio Estado, sus trayéndose de las pautas que marca éste, a través de presiones económicas o punitivas. El Derecho Social se identifica con el Derecho del Trabajo y con el de la Seguridad Social; merced a determinadas circunstancias que se han dado en nuestro siglo, tiene y tendrá un sentido más amplio y comprende otras materias: el Derecho Agrario, el Derecho Cooperativo, el Derecho Económico.- La personalidad, libertad y dignidad del trabajador están en riña con las ideas individualistas-liberalistas.

Para Gustavo Radbruch, la tendencia hacia un Derecho Social, es la resultante de la contraposición entre Contrario y Ley; entre Derecho Privado y Derecho Público, que traerá como respuesta, la aparición de dos tipos de derechos enteramente nuevos: el Derecho Económico y el Derecho Obrero.

No sabemos si, en verdad, Radbruch vé en el Derecho Económico una nueva rama jurídica o una metodología para estudiar los diversos campos del pensamiento jurídico, porque Radbruch dice que el Derecho Económico "surge cuando el Estado no deja actuar las fuerzas económicas como libre actividad privada, sino que trata de dominar las leyes sociológicas de su movimiento mediante normas jurídicas"(3), esto es, el Derecho Económico es una nueva situación de iuris que, desvaneciendo las relaciones privadas de dos personas, individualistas, contractuales, da mayor reelevancia al tercero mayormente interesado: la comunidad. Radbruch, pues, hace nacer el Derecho Econó

(3). Radbruch, Gustavo. Introducción a la Ciencia del Derecho. Madrid, 1930, 1a. ed. pp. 109.

mico de la contradicción existente entre el libre juego de fuerzas *laissez-faire*, *laissez-passer* y la libre contratación por un lado; y por el otro, - una nueva postura, que es la del aniquilamiento del Estado-Policía y a su poder en el período mercantil-absolutista.

Enfatiza Radbruch que si el Derecho Económico rige las relaciones económicas desde el punto de vista de la productividad, el Derecho Obrero, las rige desde el punto de vista de la protección al débil frente al adinerado. Así, el Derecho Obrero es antitético con el Derecho Civil, pues mientras éste no distingue, para efectos de contratación, sino a "personas", el Derecho Obrero se aproxima más a la vida real, y considera a esas "personas" desde el punto de vista de su desventajosa situación social. La contradicción económico-social existente entre el empleado, el obrero y el patrón, dará lugar a las figuras jurídicas de Contrato Colectivo y Asociación Profesional.

Asegura Radbruch que el Derecho Obrero ha tenido los siguientes estadios en la historia de la humanidad: en el Derecho Romano, la *locatio conductio operaris* -contrato de obra- es semejante a la *locatio conductio rerum*, confundiendo así los valores cosa-persona, mientras que la institución romana más semejante al contrato de prestación de servicios, es la *locatio conductio operarum*, que denota a la relación de trabajo fundada sobre los derechos reales, donde se llegaba a desconocer la conformación de la personalidad humana.(4)

(4). Para Guillermo Floris Margadant, la *locatio conductio romana* no tiene un equivalente exacto con ninguna institución de derecho moderno, pues comprende varios contratos: a).- la *locatio conductio rerum*, o sea el arrendamiento; b).- el contrato de *aparcería*; c).- la *locatio conductio*

Durante los tiempos de la Edad Media, -continúa Radbruch- el vasallaje trae consigo la protección desmesurada del señor feudal, y su jurisdicción sobre cosas y personas. La Edad Moderna aporta otro contenido sobre la relación laboral, y la finca en la libre contratación, que es la "libertad" para la parte económicamente más poderosa.

"El sistema de libertad contractual ve en la relación de trabajo únicamente el cambio de dos bienes patrimoniales que considera homogéneos: trabajo y salario; desconoce, pues, que el trabajo no es un bien patrimonial como los demás, que, al fin y al cabo, no es algo distinto del hombre entero". (5)

...operarum, o sea el contrato de trabajo, donde el locutor se obligaba a proporcionar al conductor, sus servicios personales durante algún tiempo, a cambio de cierta remuneración periódica en dinero. Era una figura de ius civile en el Derecho Romano Clásico; en el Código de Napoleón y los inspirados en él, se reglamentó junto con el contrato de obra, bajo el título de arrendamiento. En México, el Código Civil de 1870, reconoció, en su exposición de motivos, que era un atentado a la dignidad humana llamar alquiler a la prestación de servicios personales; pero no es sino hasta 1917, cuando el concepto de trabajo, se desprende del Código Civil. Como última manifestación de la locatio conductio: d).-la locatio conductio operarum, o sea el contrato de obra, por el que el conductor se obligaba a realizar cierta obra para el locutor, mediante el pago de un precio determinado. La locatio conductio operarum, equivale a la institución mexicana del contrato de obra a precio alzado, que regularán los artículos 2,616 a 2,645 del Código Civil.

(5) Radbruch, Gustavo. Introducción a la Ciencia del Derecho. Madrid, 1930, 1a. ed. pp. 115.

Para Lucio Mendieta y Núñez, el Derecho Social, es el derecho de toda sociedad frente al Estado; el derecho de autonomía de la sociedad plasmado en ordenamientos legales producto de la misma sociedad pero sancionados por el Estado. Considera el mencionado autor que es inútil comparar el Derecho Social con el Derecho Público, pues desde los tiempos de la antigua Roma, éste se ocupa de lo que concierne a la organización de la cosa pública.-- "El Derecho Obrero, por ejemplo, no tiene que ver con la organización del Estado ni con los servicios públicos, ni su fin es establecer fronteras jurisdiccionales del Estado frente a las personas". (6)

"El Derecho Social tampoco puede clasificarse en el Derecho Privado en virtud de que, aún cuando regula intereses y relaciones de individuos-particulares: obreros, campesinos, proletarios, etc., no lo hace como el Derecho Privado, que considera las relaciones de los particulares entre sí; -- más bien en el Derecho Social los individuos son estimados en su calidad de integrantes de agrupamientos o sectores de la sociedad; en él domina la idea de clase o situación económico-social, no regula tanto relaciones de obrero a obrero, o de campesino a campesino, cuanto sus relaciones frente al patrón o empresa, o su situación frente al Estado." (7)

Mendieta y Núñez considera que el Derecho del Trabajo, como rama del Derecho Social, es el conjunto de disposiciones jurídicas tendientes a proteger la situación de una determinada clase social que por su condición y por sus exigencias, dada su propia autonomía, requiere de la protección de la actividad legislativa del Estado.

(6) Mendieta y Núñez, Lucio. El Derecho Social. México, 1953. pp. 62.

(7) Ob. cit. pp. 63.

"El Derecho Social es el conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad, integrados por individuos económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo." (8)

Mario de la Cueva, en su obra "Derecho Mexicano del Trabajo", sostiene que el Derecho Social forma parte de un nuevo derecho que se encuentra en franca rebeldía con el derecho económico liberal, pues mientras éste es estático y prescribe al Estado la inactividad, el nuevo derecho es dinámico y regula la actividad del Estado en materia económica; el nuevo derecho es consciente de que el mundo capitalista produce la división de la sociedad en clases, por la explotación del hombre por el hombre, por la apropiación, por una clase determinada de los factores de producción, por la inadecuada distribución de la riqueza, etc., y esto hace que las Constituciones actuales -a diferencia de las Constituciones del siglo XIX que se edificaron por la burguesía- quieran apoyarse en los diversos elementos sociales para consagrar jurídicamente las justas exigencias de los sectores sociales.

Jorge Trueba Barrera, considera que el Derecho Social tiene su origen en todos los movimientos reivindicatorios y luchas sociales que tengan como objetivo una actitud niveladora para sanar alguna desigualdad social -- que haya nacido de las desventajas del débil frente al fuerte. A diferencia del Estado liberal que era abstencionista, el Estado moderno interviene para hacer efectiva la justicia social.

Considera Trueba Barrera que la Revolución Mexicana creó un nuevo

(8) Ob. cit. pp. 67.

sistema social en la Constitución de 1917 y que frente a la diversidad de -- clases imperante en todo capitalismo, aunque fuera incipiente, formuló nor-- mas protectoras de los trabajadores para mantener un estado de paz social en-- tre los factores de la producción, así como para lograr una justa distribu-- ción de los ingresos del capital por medio del salario y de la participación en los beneficios, "imponiéndole al Estado la obligación de intervenir para-- la efectividad y cumplimiento del Derecho Social en la vida económica". (9)- Jorge Trueba Barrera considera que las ramas más importantes del Derecho So-- cial son el Derecho del Trabajo, el Derecho de Seguridad Social, el Derecho-- Económico, el Derecho Asistencial, el Derecho de Familia, el Derecho Agrario, el Derecho de Propiedad Socializada, etc.

(9) Trueba Barrera, Jorge. El Juicio de Amparo en Materia de Trabajo. Méxi-- co, 1963. Edit. Porrúa, 1a. ed. pp. 80.

II

ENFOQUE DE LOS CONSTITUYENTES

DE 1917 ACERCA DE LA VIVIENDA

OBRA.

En el Proyecto de Constitución enviado por el C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo, Don Venustiano Carranza, al Congreso Constituyente reunido en el invierno de 1916 en Querétaro, se leía en el artículo quinto -referente a los derechos de los ciudadanos en los asuntos del trabajo-: "Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial".

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, los de jurado y los cargos de elección popular, y obligatorios y gratuitos, las funciones electorales.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La ley, en consecuencia, no reconoce órdenes monásticas, ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse.

Tampoco puede permitirse convenio en el que el hombre pacte su proscripción o destierro o en el que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar un servicio conve--nido por un período que no exceda de un año, y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos y civiles".

Al llegar el Proyecto de Iniciativa de artículo quinto, en el se-

no del Congreso, la única iniciativa que se había presentado para su modificación era la que habían propuesto los diputados veracruzanos Generales Cándido Aguilar y Heriberto Jara e Ingeniero Victorio E. Góngora, en la cual se incluía que los conflictos del trabajo serían resueltos por Comités de Mediación, Conciliación y Arbitraje, y otro párrafo en el que quedaba prohibido el trabajo nocturno en las industrias a las mujeres y a los niños menores de catorce años, igualmente el que establecía el derecho a la huelga y a las indemnizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

La primera Comisión de la Constitución integrada por los diputados General Francisco J. Múgica, Doctor Alberto Román, Profesor Luis G. Monzón, Licenciado Enrique Recio y Licenciado Enrique Colunga, expresó que se abstenía de tocar los puntos sustanciales de la Iniciativa, pues no creía que tuvieran lugar apropiado en la sección de garantías individuales, y en la sesión del 26 de diciembre de 1916 emitieron su dictámen acerca del artículo quinto mismo que lo comparaba con el artículo quinto de la Constitución de 1857, y que aprobaba las innovaciones de los diputados veracruzanos, pero aplazaba su estudio para cuando llegara la discusión de las facultades del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados.

En la sesión del día 29 de diciembre de 1916 -tercer día de debates sobre el artículo quinto- tomó la palabra el diputado Froylán Manjarrez, y enunció: "es ya el tercer día que nos ocupamos de la discusión del artículo 5o. que está a debate. Al margen de ello hemos podido observar que tanto los oradores del pro como los del contra están anuentes a que el Congreso haga una labor todo lo eficiente posible en pro de las clases trabajadoras... debemos tener en consideración que las iniciativas hasta hoy presentadas, no son ni con mucho la resolución de los problemas del trabajo; bien al contra-

rio, quedan aún muchos escollos y muchos capítulos que llenar; nada se ha resuelto sobre las limitaciones de las ganancias de los capitalistas; nada se ha resuelto sobre el seguro de vida de los trabajadores y todo ello y más, - mucho más aún, es preciso que no pase desapercibido de la consideración de esta honorable asamblea...me permito proponer a la honorable asamblea, por el digno conducto de su presidencia, que se conceda un capítulo exclusivo para tratar los asuntos del trabajo, cuyo capítulo podría llevar como título "Del Trabajo" o cualquier otro que estime conveniente la asamblea.

"Asimismo me permito proponer que se nombre una Comisión compuesta de 5 personas o miembros encargados de hacer una recopilación de las iniciativas de los diputados, de datos oficiales y de todo lo relativo a este ramo, con objeto de dictaminar y proponer el capítulo de referencia en cuantos artículos fueren necesarios". (10)

Esta valerosa intervención del diputado Manjarrez suscitó una moción suspensiva de los diputados Rafael L. de los Ríos, Rafael Ochoa y J. M. Rodríguez que enunciaba: "los que suscribimos proponemos a la asamblea que no se vote el artículo quinto mientras no se forme el capítulo de las bases del problema obrero". (11).

El general Francisco J. Múgica pregunta a la asamblea si la Comisión podía retirar el dictámen en el caso de que se aceptara la moción suspensiva, y contesta el licenciado José Natividad Macías: "la moción suspensiva es para que la Comisión, de acuerdo con todos los señores...se pongan de ---

(10) Rouaix, Pastor. Génesis de los arts. 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, Inst. Nal. de Est. Hist. de la Rev. Mex. pp. 100.

(11) Ob. cit. pp. 103.

acuerdo para hacer el proyecto de legislación obrera". (12)

Los cuatro primeros miembros de esa Comisión fueron el Ingeniero-Pastor Rouaix, José Inocente Lugo y su Secretario Particular, Rafael L. de los Ríos (José Inocente Lugo no fué Diputado Constituyente, sino que era a la sazón, Jefe de la Dirección del Trabajo de la Secretaría de Fomento. A él y a su Secretario Particular los mandó llamar Rouaix para colaborar con él en el capítulo sobre el Trabajo), y José Natividad Macías.

En las reuniones que se hicieron en lo que había sido la Casa del Obispo de Querétaro, se sentaron, para el artículo quinto, las bases de las garantías individuales sin mezclar, en dicho precepto, las atribuciones y de rechos particulares del gremio que trataban de proteger. Se le suprimieron las adiciones propuestas por la Comisión sobre el Servicio Obligatorio de los abogados en las judicaturas y la condenación de la vagancia como delito.

La exposición de motivos del proyecto de adiciones al artículo quinto y de las bases constitucionales para normar la legislación del trabajo de carácter económico en la República, en uno de sus renglones, dice: "... en el contrato de trabajo, considerado hasta hace pocos días como una de las modalidades del contrato de arrendamiento, en el que se entendía por cosa el trabajo humano, era natural que se considerase al trabajador en una verdadera condición de siervo, ya que el trabajo no puede separarse del que lo ejecuta, y sólo en fuerza de la costumbre, siempre difícil de desarraigar en un pueblo flagelado por las tiranías de las clases privilegiadas, se han mantenido hasta hoy comúnmente esas ignominiosas relaciones entre amos y peones o

(12) Ob. cit. pp. 103.

criados que avergüenzan a los pueblos cultos y ofenden a la sociedad".(13)

El Proyecto Constitucional del Título VI, "Del Trabajo", presentado en Querétaro el 13 de enero de 1917, decía:

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

...XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera O CUALQUIER OTRO CENTRO DE TRABAJO que diste más de dos kilómetros de los centros de población, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores HABITACIONES COMODAS E HIGIENICAS, por las que podrán cobrar rentas que serán equitativas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y de más servicios necesarios a la comunidad.

XIII. Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes deberá reservarse un espacio de terreno que no será menor de 5,000 metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos..."

Firmaron el Proyecto el Ing. Pastor Rouaix, Victorio E. Góngora, Esteban Baca Calderón, Luis M. Rojas, Dionisio Zavala, Rafael L. de los Ríos, Silvestre Dorador, ...apoyados por 46 firmas más.

El mismo día 13 de enero fué leído el Proyecto, siendo turnado a la Primera Comisión de la Constitución para su estudio y dictámen de donde salió con adiciones de mayor radicalismo: "...Proponemos que la sección respectiva lleve por título "Del Trabajo y de la Previsión Social" ya que uno y otro se refieren a las disposiciones que comprende...LA LEGISLACION NO DEBE-

LIMITARSE AL TRABAJO DE CARACTER ECONOMICO, SINO AL TRABAJO EN GENERAL, COMPRENDIENDO EL DE LOS EMPLEADOS COMERCIALES, ARTESANOS Y DOMESTICOS...LA RENTA QUE TENDRAN DERECHO DE COBRAR LOS EMPRESARIOS POR LAS CASAS QUE PROPORCIONASEN A LOS OBREROS PUEDE FIJARSE DESDE AHORA EN EL INTERES DE MEDIO POR CIENTO MENSUAL. DE LA OBLIGACION DE PROPORCIONAR DICHAS HABITACIONES NO DEBEN DE QUEDAR EXENTAS LAS NEGOCIACIONES ESTABLECIDAS EN ALGUN CENTRO DE POBLACION, EN VIRTUD DE QUE NO SIEMPRE SE ENCUENTRAN EN UN LUGAR POBLADO ALOJAMIENTOS HIGIENICOS PARA LA CLASE OBRERA". (Rouaix, Pastor. Génesis de los arts. 27 y 123 de la Constitución Política de 1917).

III

LA VIVIENDA OBRERA EN LA
CONSTITUCION MEXICANA

El dictámen de la Primera Comisión de la Constitución quedó de la manera siguiente:

TITULO VI

Del Trabajo y la Previsión Social.

Art. 123.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos Y DE UNA MANERA GENERAL TODO EL CONTRATO DE TRABAJO:

...XII.- En toda negociación agrícola, industrial, minera O CUALQUIER OTRA CLASE DE TRABAJO, LOS PATRONOS ESTARAN OBLIGADOS A PROPORCIONAR A LOS TRABAJADORES HABITACIONES COMODAS E HIGIENICAS 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;

XIII.- 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 juego de azar..."

"Sala de Comisiones, Querétaro de Arteaga, 23 de enero de 1917. --
Francisco J. Múgica, Enrique Recio, Enrique Colunga, Alberto Román, Luis G.-

Monzón..." (14)

En opinión del Ingeniero Pastor Rouaix, el General Francisco J. Múgica había introducido en el mencionado artículo dos innovaciones sumamente peligrosas, pues imponer a las empresas la obligación de proporcionar habitaciones a los trabajadores cuando las fábricas quedaren dentro de las ciudades -e implantar la participación de los obreros en las utilidades de las empresas- se antojaba irrealizable en un país que por siglos había vivido un régimen casi feudal, y en un mundo en el que apenas empezaban a abrirse paso las teorías socialistas... "Nosotros propusimos que las negociaciones agrícolas, industriales, mineras y similares, que distaran más de dos kilómetros de los centros de población, eran las que debían de proporcionar a sus trabajadores, habitaciones cómodas e higiénicas, con una renta moderada, lo que era conveniente para la empresa e indispensable para el obrero que no debía hacer largas jornadas para ir a sus labores cotidianas; pero no dentro de las ciudades en donde esta obligación iba a imponer a los patrones la inversión de capitales enormes en perjuicio de su negocio mismo, sin que hubiera una necesidad urgente, ni un beneficio para el trabajador". (15)

El dictámen de la Primera Comisión del Constituyente fué presentado al Congreso el martes 23 de enero de 1917. El hecho mencionado de que en los momentos de la elaboración del art. 123, en la Casa del Obispado, hubiera gran asistencia de diputados, hizo que el diputado Victoria pidiera a los asistentes a la sesión de ese día que el mencionado artículo estuviera exento de trámites y se pasara de lleno al debate.

(14) Rouaix, Pastor. Ob. cit. pp. 127.

(15) Ob. cit. pp. 128.

Al leer el C. Secretario las fracciones XII y XIII del art. 123,-
repitió una y otra vez:

-Está a discusión-

¿No hay quién desee hacer uso de la palabra?

-Se reserva para su votación-.

La unanimidad de 163 votos de los presentes confirmó que la Asamblea Constituyente respondía a las aspiraciones populares que se solidarizaban con las clases trabajadoras del país. El problema de la vivienda obrera quedó consagrado en la Constitución dentro del apartado A, fracciones XII y XIII del art. 123.

TITULO VI

Del Trabajo y de la Previsión Social

Art. 123.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, sin contravenir a las bases siguientes, deberán expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A.- Entre LOS OBREROS JORNALEROS, EMPLEADOS DOMESTICOS, ARTESANOS Y; DE UNAMANERA GENERAL, TODO CONTRATO DE TRABAJO:

XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o CUALQUIER OTRA CLASE DE TRABAJO, LOS PATRONOS ESTARAN OBLIGADOS A PROPORCIONAR A LOS TRABAJADORES HABITACIONES COMODAS E HIGIENICAS, 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;

XIII. Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no se rá 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 estableci miento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar..."

(16).

(16) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Art. 123, 39a. ed. México 1969. pp. 89 y 92.

IV

LA POSTURA INTERNACIONAL DE MEXICO
ANTE LA O.I.T. EN EL PROBLEMA DE
LA VIVIENDA OBRERA.

En la Cuadragésima Cuarta Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en la Ciudad de Ginebra, el martes 21 de junio de --- 1960, se presentó, como Octavo Punto de la Orden del Día, el problema relativo a "la vivienda de los trabajadores", y en el curso de su tratamiento, la Oficina Internacional del Trabajo presentó un estudio en el que recordaba --- los siguientes aspectos:

Que en junio de 1957, durante la Cuadragésima Reunión, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una resolución sobre la construcción de viviendas, en la que, entre otras cosas, solicitaba del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, que considerara la posibilidad de inscribir la cuestión de la vivienda obrera en el Orden del Día de una futura Reunión de la Conferencia. Que se considerara también que "la revolución industrial y social que se inició en el siglo XIX y que en ciertos modos, continúa en numerosas regiones del mundo, planteó en primer lugar el problema de proporcionar viviendas a los trabajadores...Las grandes aglomeraciones urbanas eran, y continúan siendo, lugares inhospitalarios para el trabajador, desarraigado de su hogar rural...Las condiciones inadecuadas de la vivienda de los trabajadores pueden tener graves consecuencias sobre la salud, la moral y la paz de toda la comunidad y de la propia sociedad humana ...El problema de la vivienda no es ya una cuestión que interese exclusivamente al trabajador...Pues no existe país alguno en el que todos los trabajadores dispongan de los medios necesarios para alquilar o adquirir una casa adecuada mediante el pago de lo que se considera como un porcentaje razonable de sus ingresos anuales...Incluso, en países tales como Canadá, EE. UU. y Nueva Zelandia, donde los ingresos de gran parte de los trabajadores son lo suficientemente elevados para que puedan adquirir sus propias casas, las

disposiciones oficiales en materia de financiamiento son fundamentales para facilitar la construcción de mejores viviendas..." (17)

La Conferencia Internacional del Trabajo se había percatado ya de la falta de proporción entre el costo de la vivienda y los ingresos de los trabajadores. Desproporción que se demostró en el "Anuario de Estadísticas del Trabajo" publicado por la Organización Internacional del Trabajo en 1958.

Con algunos antecedentes, la Conferencia había demostrado su interés por el problema y, por conducto de la Oficina Internacional del Trabajo, recogió las siguientes Recomendaciones:

I.- La Conferencia Internacional del Trabajo había adoptado, en 1924, la RECOMENDACION SOBRE LA UTILIZACION DEL TIEMPO LIBRE en la que se recomienda el incremento de viviendas sanas y económicas en ciudades-jardín o en aglomeraciones urbanas al objeto de fomentar el desarrollo armónico de la familia obrera;

II.- La O.I.T. había adoptado, en 1928, la RECOMENDACION SOBRE EL ALOJAMIENTO DE LOS TRABAJADORES AGRICOLAS;

III.- La O.I.T. adoptó, en 1944, la RECOMENDACION SOBRE POLITICA SOCIAL EN LOS TERRITORIOS DEPENDIENTES;

IV.- En 1947, la O.I.T. había adoptado, igualmente, la RECOMENDACION SOBRE POLITICA SOCIAL EN LOS TERRITORIOS NO METROPOLITANOS;

V.- La Conferencia Internacional del Trabajo, en 1955, adoptó la RECOMENDACION SOBRE LA PROTECCION DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES DE LOS PAISES INSUFICIENTEMENTE DESARROLLADOS, mediante ayuda financiera conforme a --

(17) Conferencia Internacional del Trabajo. 44a. Reunión. OIT 1959. pp.75.

normas aprobadas y cuyo alquiler estuviera en proporción del salario; y

VI.- La O.I.T., en 1958, adoptó la RECOMENDACION SOBRE EL ALOJAMIENTO DE LOS TRABAJADORES EN LAS PLANTACIONES. (18)

En cumplimiento del artículo 39 del Reglamento de la O.I.T., se invitó a los gobiernos a que formularan respuestas al anterior estudio, motivadas a un cuestionario adjunto entre cuyas preguntas sobresalían las siguientes:

a).- ¿Se considera conveniente, en cuanto a programas nacionales de vivienda, que el instrumento (estudio) prevea, además, que los programas deberían movilizar y COORDINAR TODOS LOS RECURSOS PUBLICOS Y PRIVADOS DE QUE SE PUEDA DISPONER?

b).- ¿Se considera conveniente que el instrumento prevea que, como principio general, las autoridades públicas deberían, habida cuenta de las condiciones locales, fijar normas mínimas aplicables a las viviendas, con objeto de garantizar UN NIVEL RAZONABLE DE DECORO, HIGIENE Y COMODIDAD?

c).- ¿Se considera conveniente que el instrumento prevea la posibilidad de obligar o incitar a los empleadores con objeto de que proporcionen alojamiento a los trabajadores, especialmente cuando las fábricas estén situadas lejos de un centro donde exista mano de obra disponible o cuando la residencia de cierto tipo de trabajadores cerca de los locales del empleador facilite la debida ejecución de las obligaciones por parte de los trabajadores?

d).- ¿Se considera conveniente que el instrumento prevea que cuando la vivienda sea proporcionada por el empleador:

(18) Conferencia Internacional del Trabajo. Archivo de las Reuniones Biblioteca O.I.T. Méx.

- 1.- El empleador debería tener derecho a recuperar el local dentro de un período razonable en caso de terminación del contrato de empleo del trabajador;
- 2.- El trabajador o su familia, excepto en caso de despido por causa de mala conducta, debería tener derecho a continuar ocupando la vivienda durante un período razonablemente adecuado en caso de terminación del empleo, así como en caso de enfermedad, incapacidad o muerte? (19)

Habiendo recordado todo lo anterior en la Cuadragésima Reunión -- que, como mencionamos anteriormente, se celebró en 1957, estos puntos se sometieron a la consideración de la Cuadragésima Cuarta Reunión en su 27a. sesión de aquel martes 21 de junio, en la que se llevó a efecto la integración de la Comisión dictaminadora de Vivienda de los Trabajadores.

La delegación Mexicana a la Cuadragésima Cuarta Reunión de la O.I.T. es tuvo representada como sigue: Delegados Gubernamentales, Lics. Bravo Caro y Salmorán de Tanayo; Delegado Empresarial, Lic. Yllanes Ramos; Delegado Laboral, Lic. Alfonso Sánchez Madariaga.

El miércoles 22 de junio de 1960, en el seno de la 28a. sesión de la 44a. Reunión, y al ponerse a debate la cuestión relativa al problema de la vivienda obrera, el licenciado Bravo Caro, representante mexicano, dijo -- textualmente:

"La Delegación de México está sumamente interesada en el contenido de este documento porque se refiere a los problemas rurales. En mi país, -- en México... tuvimos que pasar por una Revolución que duró muchos años, para transformar nuestra organización social que fundamentalmente era y es agrícola

(19) O.I.T. 44a. Reunión. OIT, 1959. pp. 90 y ss.

la...en los problemas del campo de México habrá pobreza, pero no hay hambre, asimismo las poblaciones rurales reciben ayuda para la construcción de las carreteras y edificios que son fundamentales para la vida de esas mismas poblaciones a que me refiero...solamente me queda el deseo de manifestar a ustedes, que la delegación de México apoya con firmeza y vigor el contenido de dicho documento, porque es el principio de una nueva ruta que toma esta organización para apoyar y para tratar de poner en acción algunas medidas que -- tiendan a mejorar el nivel de vida de la población rural". (20)

La Cuadragésima Quinta Reunión se fraguó en el Orden del Día de la 31a. sesión de la 44a. Reunión, y se acordó que versaría sobre la cuestión de la vivienda de los trabajadores con miras a la adopción de una RECOMENDACION sobre el asunto. (21)

Con opiniones de los Países Bajos y del Asia Oriental sobre todo, y de los EE. UU., se propuso la RECOMENDACION 115 DE LA CONFERENCIA INTERNA-

(20) Libro de Actas de la 44a. Reunión. O.I.T. 1960 Ginebra p. 492.

(21) "Las Recomendaciones no crean obligaciones -como los convenios- sino que tienen la finalidad exclusiva de definir pautas y se comunican a todos los miembros para su examen a fin de que los pongan en ejecución por medio de la legislación nacional o de algún otro modo. Los convenios al ser ratificados se convierten en instrumentos internacionales-obligatorios".

(Tomado del Prólogo del Código Internacional del Trabajo en su página-LXXXVI de 1955, editado en Ginebra, Suiza en 1957.

CIONAL DEL TRABAJO, el 28 de junio de 1961, que dice así:

"Considerando que la Declaración Universal, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, RECONOCE QUE TODA PERSONA TIENE DERECHO A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO QUE LE ASEGURE, ASI COMO A SU FAMILIA, LA SALUD Y EL BIENESTAR, Y EN ESPECIAL, LA VIVIENDA".

Reproduciremos los tres sectores que, a nuestro juicio, son los más importantes de la RECOMENDACION:

Secc. I Campo de aplicación. 1.- La presente Recomendación se aplica la vivienda de los trabajadores manuales y no manuales incluidos los trabajadores independientes y las personas de edad avanzada, las acogidas al retiro o a la jubilación y las físicamente incapacitadas.

Secc. II Objetivos de la política nacional en materia de viviendas... 4.- Los trabajadores no deberán pagar por un alojamiento adecuado y decoroso más que un porcentaje razonable de sus ingresos, ya sea por concepto de alquiler o en forma de pagos que deban hacer para adquirir dicho alojamiento. 5.- En los programas de construcción de viviendas para trabajadores convendría dejar su suficiente margen a la iniciativa privada, a las cooperativas y empresas públicas.

Secc. IV Viviendas proporcionadas por los empleadores... 2.- Se debería reconocer que no es generalmente conveniente que los empleadores proporcionen directamente viviendas a sus trabajadores, salvo cuando esto sea necesario por circunstancias tales como la de estar situada una empresa a gran distancia de los centros de población...(22)

(22) Convenios y Recomendaciones 1919-1966. Recomendación 115, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1966.

CONCLUSIONES

1.- El Derecho del Trabajo es una rama del Derecho Social, puesto que regula jurídicamente la situación económico-social de una clase determinada: la clase trabajadora. Forma parte del Derecho Social, porque es, el Derecho del Trabajo, un conjunto de disposiciones jurídicas que, engendrado por estamentos sociales determinados, conquista instituciones que van configurando el derecho a la seguridad social, la justicia social, la idea de igualdad, libertad y dignidad de los trabajadores; el propósito de asegurar a los hombres que prestan sus servicios un nivel decoroso de vida y la participación de la clase trabajadora en los beneficios de las riquezas naturales, de la civilización y la cultura.

2.- Efectivamente, el artículo quinto del Proyecto de Constitución de Don Venustiano Carranza, era muy parecido al de 1857. Las vigorosas intervenciones del diputado Constituyente Francisco J. Múgica, hicieron posible, en las fracciones XII y XIII del art. 123 de la Constitución de 1917, imponer a las empresas la obligación definitiva de proporcionar habitaciones a los trabajadores. El claro pensamiento revolucionario de Francisco J. Múgica hizo posible, en un país como México que había vivido durante siglos bajo un régimen de producción casi feudal, respirar aires redentores de las clases explotadas del país.

3.- No nos explicamos por qué, la Delegación Mexicana a la 44a. Reunión de la Organización Internacional del Trabajo en 1960, no adoptó una postura más resuelta en relación al Cuestionario que sobre el problema de la vivienda obrera, plantearon a nivel internacional los organismos laborales mundiales.

Es sumamente difícil justificar la actitud que asumió la Delegación que representó a nuestro país en la 45a. Reunión, ya que no fijó una postura en relación con los Principios Generales de la Recomendación Internacional Sobre Vivienda Obrera, máxime cuando hemos visto que las disposiciones de los mismos no son contradictorias con los principios Constitucionales que al respecto contiene nuestra Carta Magna.

CAPITULO II

I

EL ANUEPROYECTO DE 1931

El 12 de marzo de 1931, siendo presidente de la República el Ingeniero Pascual Ortiz Rubio y secretario de Industria, Comercio y Trabajo el C. Aarón Sáenz, el Ejecutivo Federal envía a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el Anteproyecto de Ley Federal del Trabajo, cuyo artículo 117 f III, contenía lo relativo a la obligación específica de los patrones de otorgar vivienda a los trabajadores, y para la cual se formaron, en el seno del recinto parlamentario, dos Comisiones Constitucionales Especiales para la Reglamentación del art. 123, que estuvieron formadas, la Primera, por los diputados Santos Alonso, Humberto Margalli y Daniel Olivares, entre otros; y la Segunda, por los diputados Manuel Mijares, Praxedis Balboa y Jorge Meixueiro, entre los más importantes.

La Primera Comisión Constitucional Especial, después de revisar el anteproyecto original, entregó para que se sometiera a debate, el macizo de la codificación laboral, y presentó, bajo el rubro "De las Obligaciones de los Patrones", el Capítulo VIII, que en el artículo 110 f. III, consignaba la obligación de las empresas de dar vivienda a los trabajadores, igual que en el Anteproyecto original la consignaba el artículo 117 f. III. El artículo que entró a debate parlamentario el 22 de julio de 1931, estaba redactado de la siguiente forma:

CAPITULO VIII

DE LAS OBLIGACIONES DE LOS PATRONES

Art. 110.- Son obligaciones de los patrones:

...III. Proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento del valor catastral de las fincas. Si las negociaciones están situadas dentro

de las poblaciones y ocupan un número de trabajadores mayor de cien, los patrones deberán cumplir con la obligación que les impone esta fracción.

El Ejecutivo Federal y los de las Entidades Federativas en su caso, atendiendo a las necesidades de los trabajadores, a la clase y duración del trabajo, al lugar de su ejecución y a las posibilidades económicas del patrón, fijará las condiciones y plazos dentro de los cuales, éste deberá — cumplir con la obligación a que se refiere esta fracción. (22)

Este artículo, que reglamentaba las fracciones XII y XIII del 123 Constitucional, aquél 22 de julio, entró a debate, y en dicha sesión tomó la palabra el diputado David Ayala, quien respecto al primer párrafo de la fracción, afirmó que él veía imposible para los patrones cumplir con la obligación de dar vivienda a los trabajadores en un plazo parentorio, pues el costo inferior por vivienda sería de 1,000 a 2,000 pesos, lo que representaba — una erogación exagerada. (23)

La intervención del diputado Ayala en la sesión del 22 de julio de 1931, nos recuerda la reaccionaria posición del Ing. Pastor Rouaix en el Constituyente de Querétaro, cuyas palabras citamos en el Capítulo I, inciso III de esta tesis, acerca de que "El Gral. Francisco J. Múgica, había introducido, en el mencionado artículo (el 123), dos innovaciones sumamente peligrosas, pues imponer a las empresas la obligación de proporcionar habitaciones a los trabajadores cuando las fábricas quedaren dentro de las ciudades.. Nosotros propusimos que las negociaciones agrícolas, industriales, mineras y similares, que distaran más de dos kilómetros de los centros de población, —

(22) Diario de Debates, 22 de julio 1931, Of. Mayor, Cámara de Diputados.

(23) íd.

eran las que debían de proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, con una renta moderada, lo que era conveniente para la empresa e indispensable para el obrero que no debía hacer largas jornadas para ir a sus labores cotidianas; pero no dentro de las ciudades, en donde esta obligación iba a imponer a los patrones la inversión de capitales enormes en perjuicio de su negocio mismo, sin que hubiera una necesidad urgente, ni un beneficio para el trabajador"(!!!)

Estamos conscientes de que, en 1931, México aún no experimentaba sino un incipiente proceso de industrialización en las zonas urbanas, en el que intentaba, en balbucesos, apenas, una ligera absorción de la oferta de mano de obra del desocupado rural y el subocupado urbano, lo que significaba que las posibilidades de solución, por parte de ese sector, del problema habitacional estaba en ciernes, pero no podemos justificar -por lo claudicante que entraña- la postura del diputado Ayala que no es, ni en lo más mínimo, reivindicatoria de las justas demandas obreras; un legislador que no enarbola las banderas más auténticas de sus representados, no sólo se engaña a sí mismo, sino comete una grave traición a la patria. Las conquistas para los obreros no se dan;... ¡se arrebatan!

El diputado David Ayala hizo una nueva intervención, ahora para refutar la segunda parte de la fracción mencionada, y afirmó, en una postura más valiente, que los Ejecutivos de las Entidades Federativas, no siempre -- conservarían una conducta honesta para que, 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, fijaran plazos conducentes para el cumplimiento de la obligación de dar vivienda a los trabajadores, y pidió que las Comisiones Constitucionales fijaran plazos limitados a las in-

dustrias de provincia.

El C. diputado Praxedis Balboa tomó la palabra y propuso que la fijación de plazos quedara al criterio del Ejecutivo Federal. (24)

Pasemos ahora a analizar la Ley Federal del Trabajo de 1931.

(24) Diario de Debates, 22 de julio de 1931, Oficialía Mayor, Cámara de Diputados, México.

II

LEY FEDERAL DEL TRABAJO
DE 18 DE AGOSTO DE 1931

Para bien; los jurisconsultos, los tratadistas, las eminencias en material de legislación, probablemente encuentren hasta ridícula esta proposición, ¿cómo va a consignarse en una Constitución la jornada máxima de trabajo? ¿cómo va a señalar allí que el individuo no debe de trabajar más que ocho horas al día? Eso, según ellos, es imposible; eso, según ellos, pertenece a la reglamentación de las leyes; pero, precisamente, señores, esa tendencia, esta teoría, ¿qué es lo que ha hecho? que nuestra Constitución tan libérrima, tan amplia, tan buena, haya resultado, como la llamaban los señores científicos, "un traje de luces para el pueblo mexicano", porque faltó esa reglamentación, porque jamás se hizo. Se dejaron consignados los principios generales, y allí concluyó todo. Después, ¿quién se encarga de reglamentar? Todos los gobiernos tienden a consolidarse y a mantener un estado de cosas y dejan a los innovadores que vengan a hacer tal o cual reforma. De allí ha venido que, no obstante la libertad que aparentemente se garantiza en nuestra Carta Magna, haya sido tan restringida; de allí ha venido que los hermosos capítulos que contienen la referida Carta Magna, queden nada más como reliquias históricas allí en ese libro.

La miseria es la peor de las tiranías, y si no queremos condenar a nuestros trabajadores a esa tiranía, debemos procurar emanciparlos, y para esto es necesario votar leyes eficaces aún cuando esas leyes, conforme al criterio de los tratadistas, no encajen perfectamente en una Constitución. ¿Quién ha hecho la Constitución? Un humano o humanos. No podemos agregar algo al lacnismo de esa Constitución, que parece que se pretende hacer siempre como telegrama, como si costase a mil francos cada palabra de su transmisión; no, señores, yo estimo que es más noble sacrificar esa estructura a sacrificar al individuo, a sacrificar a la humanidad; salgamos un poco de ese-

molde estrecho en que quieren encerrarla; rompamos un poco las viejas teorías de los tratadistas que han pensado sobre la humanidad, porque, señores, hasta ahora leyes verdaderamente eficaces, leyes verdaderamente salvadoras, no las encuentro. (25)

HERIBERTO JARA.

(25) Dávalos Morales, José. Grandiosidad del Derecho Mexicano del Trabajo.

México, 1969. pp. 95 y 96.

HERIBERTO JARA, diputado Constituyente por el Estado de Veracruz, es el precursor de las Constituciones Político-Sociales en el mundo, y entendemos el concepto de Constitución Político-Social, como lo expone claramente el maestro Alberto Trueba Urbina: "Las epopeyas trágicas y gloriosas del pueblo mexicano se estereotipan en nuestras leyes fundamentales, al proclamar, desde 1810 hasta 1857, la emancipación política, la libertad del yugo de la iglesia, el robustecimiento de la nacionalidad y de los derechos individuales; y a partir de la Constitución de 1917, la liberación de las masas; RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS SOCIALES PARA LOS DEBILES, PARTICULARMENTE EN FAVOR DE LOS OBREROS Y CAMPESINOS, DESTRUYENDO LA MONARQUIA DEL CAPITAL Y DE LOS LATIFUNDISTAS EN CONFIRMACION PLENA DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRATICOS. En consecuencia, es necesario reiterar que el ciclo de las Constituciones puramente políticas termina con la Constitución de 1857, y la nueva etapa de las Constituciones político-sociales se inicia con nuestra Carta de 1917". (26)

Alberto Trueba Urbina, en su obra, "El Artículo 123", señala que los diputados radicales del Constituyente (aquellos inspirados con mística revolucionaria en las ideas floresmagonistas e identificados con los postulados agrarios del Plan de Ayala, o surgidos de los movimientos obreros de Cananea o Río Blanco; los radicales Francisco J. Múgica, Heriberto Jara, Esteban Baca Calderón, Manjarrez, Luis G. Monzón, Colunga, Recio y tantos otros) quisieron que quedase en la Constitución un capítulo de garantías sociales. "Con este hecho, los Constituyentes Mexicanos de 1917, se adelantaban a todos los del mundo. Nuestra Constitución iba a ser la primera que incluyese-

(26) Trueba Urbina, Alberto. ¿Qué es una Constitución Político-Social?. México, 1954, pp. 129 y ss.

garantías sociales. A pesar que desde hace mucho tiempo atrás existen garantías sociales en casi todos los países de Europa, al redactarse las nuevas Constituciones posteriores a la guerra de 1914 y 1918 pocas Constituciones incluyeron, entre las garantías individuales, algunas garantías sociales y ninguna, excepto la rusa, que tiene una estructura especial, alcanzó la ideología avanzada de la Constitución de 1917 y, agregamos: todas posteriores a la de Querétaro". (27).

Los deseos de Heriberto Jara de que se llevara a la práctica, con sentido protector y humanista, la reglamentación de las leyes federales de los artículos Constitucionales, se hicieron realidad 14 años después de haber sido promulgada la Constitución de Querétaro.

La Ley Federal del Trabajo de 1931, fué puesta en vigor, por su artículo 1o. Transitorio, el mismo día de su promulgación, el 18 de agosto. La interpretación fiel de la Ley Federal del Trabajo de 1931 al espíritu que anima el contenido del art. 123, es inobjetable; la duración de la jornada máxima de trabajo diurno y nocturno, la prohibición de utilizar el trabajo de los menores de catorce años y la reglamentación de su jornada máxima; el precepto que establece un día de descanso por seis de labores; la protección a la mujer en sus períodos de embarazo y lactancia; la previsión de los salarios mínimos en correlación con las zonas económicas o en determinadas ramas de la industria y del comercio, actividades profesionales, oficios o trabajos especiales, los suficientes como para incorporar a los hijos de los trabajadores a los beneficios de la educación y la cultura; en el campo y en la

(27) Dávalos Merales, José. Ob. cit. pp. 108.

ciudad, la concepción humanitaria de que a trabajo igual, salario igual sin distinción de sexo o nacionalidad; el dejar exento al salario de embargo, compensación o descuento; la brillante aportación de Múgica del derecho de los trabajadores a tener participación en las utilidades de las empresas; la obligación a los patronos de pagar el salario en moneda de curso legal; la obligación de pagar las horas extras de labores con el pago en efectivo de un ciento por ciento más de lo estipulado para las horas normales; LA OBLIGACION A LOS PATRONOS DE PROPORCIONAR HABITACIONES COMODAS E HIGIENICAS A SUS TRABAJADORES DEL CAMPO Y LA CIUDAD; la responsabilidad de los patronos por riesgos profesionales y accidentes del trabajo y la indemnización correspondiente; la reglamentación, en las empresas, de condiciones de higiene y salubridad para los empleados; el derecho de obreros y patronos de coaligarse en defensa de sus respectivos derechos, formando asociaciones profesionales y sindicatos; el reconocimiento de huelga como derecho, y la sustracción de esta institución obrera, a las decisiones de los tribunales federales, entre otros preceptos, desarrollados por la Ley de 1931, no dejan lugar a dudas sobre la fidelidad al reglamentado art. 123.

El problema que ha ocupado nuestra atención a lo largo de esta tesis, el relativo a la vivienda de los trabajadores, está tratado en la Ley Federal del Trabajo en el art. 111, f. III, cuyo texto transcribimos:

CAPITULO VIII

DE LAS OBLIGACIONES DE LOS PATRONOS.

Art. 111.- Son obligaciones de los patronos:

...III. En toda negociación agrícola, industrial, minera o CUALQUIERA OTRA CLASE DE TRABAJO, LOS PATRONOS ESTARAN OBLIGADOS APROPORCIONAR A LOS TRABAJA

DORES HABITACIONES COMODAS E HIGIENICAS, por las que podrán cobrar rentas -- que no excederán del medio por ciento del valor catastral de las fincas. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen -- un número de trabajadores mayor de cien, tendrán esta obligación.

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 patronos, expedirán un reglamento para que los patronos cumplan con esta obligación.

¿Quién podría dudar que el mencionado artículo 111, f. III, no in-- terpreta viva y lealmente el espíritu del más social de los derechos, el es-- píritu del art. 123 de nuestra Constitución político-social? ¿Quién podría-- dudar que, al referirse el art. 111 de la Ley de 1931, a "En toda negocia--- ción agrícola, industrial, minera O CUALQUIER OTRA CLASE DE TRABAJO, los pa-- tronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómo das e higiénicas", está reforzando con vigor revolucionario nuestra concep-- ción del Derecho Social y de la Teoría Integral de la legislación laboral?

La Ley Federal del Trabajo, en sus 39 años de vigencia, ha contri-- buído al progreso de la economía nacional y la elevación de la condición de vida de los trabajadores, sólo que la realidad social y económica actual de México, es muy distinta de la que contempló la ley de 1931, puesto que en -- aquella época existía un incipiente desarrollo industrial y comercial. En -- nuestro tiempo, merced al fortalecimiento político interno, los grandes me-- dios de comunicación y los logros del movimiento obrero han contribuido a ac-- tualizar con renovadas esperanzas la legislación protectora de los trabajado

res. El 1º. de mayo de 1970 entró en vigor la Nueva Ley Federal del Trabajo.

Rendimos, en las páginas de nuestro trabajo, un tributo de admiración a los forjadores de nuestra historia actual, a los esforzados Constituyentes radicales de 1917.

La Ley Federal del Trabajo de 1931, interpretó el pensamiento revolucionario de nuestros grandes luchadores sociales; interpretó, como lo de muestra el maestro Trueba Urbina, que la legislación laboral no podía proteger tan solo al trabajo de carácter económico, sino al trabajo en general. - "El Derecho Mexicano del Trabajo no sólo protege y tutela el trabajo de carácter económico, el servicio que se presta en las industrias, impropiamen- te llamado "subordinado", sino toda actividad profesional como se establece en el texto del artículo 123 y EN EL DICTAMEN QUE LO ORIGINO". (28).

(28) Dávalos Morales, José. Ob. cit., pp. 116 y ss.

En el sexto párrafo del dictámen del artículo 123 presentado en el Congreso Constituyente de Querétaro, el maestro Alberto Trueba Urbina ha encontrado -aportando una idea muy brillante a la teoría laboralista- la base de su Teoría Integral del Derecho Mexicano del Trabajo: "la legislación no debe limitarse -apunta el citado párrafo- al trabajo de carácter económico sino al trabajo en general, comprendiendo el de los empleados comerciales, artesanos y domésticos. En consecuencia, puede suprimirse la clasificación hecha en la fracc.I". (que trata de los trabajos de fábricas, talleres, establecimientos industriales...el trabajo de carácter económico exclusivamente). La valiosa aportación del maestro Trueba Urbina nos ayudará en adelante para ir conformando nuestra posición en el problema concreto que nos hemos impuesto: aplicar la Teoría Integral a la solución del problema habitacional obrero. Como hemos afirmado líneas arriba, la Nueva Ley Federal del Trabajo de 1970, ha abordado más resueltamente el problema, dándole un enfoque más vigoroso y queriendo inyectar vías de solución sino inmediatas, casi inmediatas.

III

REGLAMENTOS DE 31 DE DICIEMBRE
DE 1941, Y DE 24 DE FEBRERO DE
1942.

En el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1941, fué publicado un Reglamento concebido en los mismos términos que el que a continuación se inserta, para empresas de jurisdicción federal, siendo aplicable en toda la República. Por tanto, los trabajadores que presten sus servicios en estas empresas, pueden hacer valer sus derechos fundados en dicho Reglamento. No se transcribe éste, porque la numeración y contenido de su articulado es semejante al de empresas que no son de jurisdicción federal. Solamente difieren los artículos que a continuación se expresan:

ART. 1o.- Su observancia es general en toda la República en empresas de jurisdicción federal, a diferencia del Reglamento que se transcribe que sólo lo es en el Distrito Federal y en empresas que no sean de jurisdicción federal.

ARTS. 2o., 3o., 4o. y del 20 al 27.- La discrepancia radica en que las autoridades a que se refieren son: la Dirección del Trabajo y Previsión Social del Departamento del Distrito Federal y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, según se trate de empresas del D.F. o de jurisdicción federal, respectivamente. (29)

REGLAMENTO DE LA FRACCION III DEL ARTICULO 111 DE LA
LEY FEDERAL DEL TRABAJO, PARA EMPRESAS QUE NO SEAN DE
JURISDICCION FEDERAL.

CAPITULO I

(29) Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera Jorge. Ley Federal del Trabajo, Reformada y Adicionada, Ed. Porrúa, Méx. 1966, pp. 76.

Disposiciones Generales

ART. 1o.- El presente reglamento es de observancia general en el Distrito Federal para todas las empresas que no sean de jurisdicción federal.

ART. 2o.- Los patronos que de conformidad con lo que establece la fracción - III del art. 111 de la Ley Federal del Trabajo, ESTAN OBLIGADOS A PROPORCIONAR A SUS TRABAJADORES HABITACIONES COMODAS E HIGIENICAS, DEBERAN PRESENTAR POR SEPTUPLICADO, DENTRO DE LOS PLAZOS Y CON LOS REQUISITOS QUE ESTE REGLAMENTO ESTABLECE, una solicitud para el estudio y aprobación, en su caso, de la construcción de habitaciones o ampliación o modificación de las ya existentes. De la solicitud de referencia deberán enviarse dos tantos al Departamento de Salud Pública para los efectos de que intervengan en los términos de ley, debiendo quedarse otros tres tantos en la Dirección del Trabajo y -- Previsión Social del Departamento del Distrito Federal, para que se resuelva lo conducente.

La Dirección del Trabajo y Previsión Social, pondrá a disposición del Sindicato de Trabajadores de la Unidad del Trabajo, si lo hubiere, un -- tanto de la solicitud de la empresa, para que examine la proposición y formule dentro de treinta días, las observaciones que considere pertinentes.

ART. 3o.- La solicitud a que se refiere el artículo anterior deberá dirigirse a la Dirección del Trabajo y Previsión Social dependiente del D.D.F. y -- contener los siguientes datos:

- a). Nombre y Domicilio de la negociación;
- b). Nombre y nacionalidad del patrón;
- c). Nombre de la unidad de trabajo en que se empleen los trabajadores a quienes se destinen las habitaciones;

- d). Ubicación de la unidad;
- e). Ubicación de las habitaciones que se pretendan construir;
- f). Distancia entre el lugar de las habitaciones y la unidad de trabajo, así como de los medios de comunicación;
- g). Obras de urbanización existentes o que se vayan a ejecutar en la zona en que se pretende construir las habitaciones, y si dicha urbanización ha sido aprobada con anterioridad por las autoridades correspondientes;
- h). Número de trabajadores contratados por la negociación, indicando además:
 - 1º. Residencia actual de cada uno de ellos y distancia entre esa residencia y el centro de trabajo.
 - 2º. Su clasificación de acuerdo con este Reglamento.
 - 3º. Personas que dependen económicamente del trabajador y que convivan con éste, especificando con exactitud su número, edades y sexos;
- i). Original y seis copias de planos, de conformidad con lo ordenado en el Reglamento de Construcciones del Distrito Federal y previamente aprobados por el Departamento de Salubridad.

ART. 4o.- La Dirección del Trabajo y Prev. Social del D.D.F. turnará la solicitud a que se refiere el artículo anterior, con los planos respectivos previamente aprobados por el Depto. de Salubridad Pública, a la Dirección de Obras Públicas del D.D.F., y a la Oficina del Plano Regulador del propio Depto.; a aquélla para que los revise, y a ésta para que los estudie y apruebe, conforme a los planos de zonificación respectivos.

.....

ART. 10. En razón del tipo de construcción, las habitaciones se clasifican en:

- a). Unitarias;
- b). Semicolectivas familiares;
- c). Semicolectivas individuales; y
- d). Colectivas.

ART. 11. Son habitaciones unitarias las que tienen todos sus servicios incorporados a la propia vivienda y para uso exclusivo de sus moradores; deberán constar de una estancia, un dormitorio matrimonial, un dormitorio para las personas de cada sexo, familiares o que dependan económicamente del trabajador, un cuarto destinado a la cocina, otro a servicio de aseo, un lavadero para ropa y un local para tendido y asoleado de ésta.

ART. 12. Son habitaciones semicolectivas familiares destinadas a trabajadores periódicos y temporales, las compuestas de un dormitorio matrimonial, un dormitorio destinado para las personas de cada sexo familiares o que dependan económicamente del trabajador, una pieza destinada a comedor y otra a cocina, siendo los baños, excusados y lavaderos y lugares para asoleado de ropa, de uso común.

ART. 13. Son habitaciones semicolectivas familiares para trabajadores ambulantes, las que se componen de dos o más piezas destinadas a dormitorios, teniendo servicios de comedor, cocina, baños, excusados, lavaderos y lugares para asoleado de ropa, de uso común.

ART. 14. Son habitaciones semicolectivas individuales aquellas en las que solamente la pieza destinada a dormitorio es de uso privado, y de uso común, las destinadas a comedor, cocina, baño y excusados. En este tipo de habita--

ciones las piezas destinadas a dormitorios, excusados y baño, se construirán formando salas o pabellones, a efecto de que queden convenientemente separados los de hombres de los de mujeres.

ART. 15. Son habitaciones colectivas aquellas en las que todos sus servicios son de uso común y se componen de las siguientes piezas: sala de reunión y de lectura, dormitorios, baños y excusados. Cuando la Dirección del T. y P.S. del D.D.F. lo juzgue conveniente, dispondrá que en ese tipo de habitaciones se instalen comedores y cocinas que serán también de uso común.

ART. 16. En las habitaciones semicolectivas los servicios de baño y excusados para varones deberán estar convenientemente separados de los destinados a mujeres; y los de adultos de cada sexo, separados también de los destinados a menores de doce años.

ART. 17. A los trabajadores que en su domicilio convivan con sus familiares o personas que económicamente dependan de ellos, se les proporcionará el tipo de habitación que a continuación se especifica:

- a). Unitario a los considerados como permanentes; y
- b). Semicolectivo familiar a los considerados como periódicos, temporales y ambulantes.

ART. 18. A los trabajadores que carezcan de familiares o de personas que dependan económicamente de ellos o que no convivan con los mismos en el lugar de trabajo, se les proporcionará el tipo de habitación que a continuación se expresa:

- a). Semicolectivo individual, a los considerados permanentes; y
- b). Colectivo, a los considerados como periódicos.

ART. 19. Los patronos estarán obligados a mantener las casas en buenas condiciones de habitabilidad, debiendo hacer con oportunidad las obras o reparaciones necesarias al efecto.

ART. 20. Los patronos pueden, previa autorización de la Dirección del T. y P.S. del D.D.F., tomar en arrendamiento, para proporcionarlas a los trabajadores, las casas que necesiten.

El subarriendo no permitirá lucro.

CAPITULO II

Plazos

ART. 21. Las negociaciones obligadas a proporcionar habitaciones a sus trabajadores, deberán presentar ante la Dirección del T. y P.S. del D.D.F., la solicitud a que se refiere el artículo 2o. dentro de los plazos que a continuación se indican y que empezarán a contarse a partir de la fecha de vigencia del presente Reglamento:

I. De ciento ochenta días si se trata de habitaciones para trabajadores permanentes o periódicos;

II. De sesenta días si se trata de trabajadores temporales o ambulantes.

ART. 22. Toda negociación que empiece a operar con posterioridad a la fecha de este Reglamento, deberá enviar a la Dirección del T. y P.S. del D.D.F., la solicitud a que se refiere el art. 2o. dentro de los plazos siguientes:

I. De ciento ochenta días si se trata de habitaciones para trabajadores permanentes o periódicos;

II. De 60 días si se trata de habitaciones para trabajadores temporales o am

bulantes;

III. Iguales plazos a los fijados en las fracciones anteriores para los casos de aumento del personal clasificado en el art. 5o.

CAPITULO III

Sanciones.

ART. 23. La Dirección del T. y P.S. del D.D.F., podrá imponer a las negociaciones por infracciones de las normas que a continuación se expresan, las siguientes sanciones:

I. Por falta o retraso en el envío de los datos y documentos a que se refiere el art. 2o.; multas hasta por la cantidad de 500 pesos;

II. Por no construir las habitaciones dentro de los plazos fijados por la autoridad del Trabajo, multa hasta por la cantidad de 100 pesos por cada habitación no construída;

III. Por construir sin apegarse a los términos y requisitos aprobados por la Dirección del T. y P.S. del D.D.F., multa hasta por la cantidad de 20 pesos - por cada habitación inadecuada;

IV. Por no mantener en buen estado las habitaciones, de conformidad con lo prescrito en el artículo 19, multa hasta por la cantidad de 50 pesos por cada habitación, sin perjuicio de que se hagan las reparaciones necesarias dentro de los plazos que al efecto fije la Dirección del T. y P.S.

ART. 24. Las multas a que se refiere el artículo que antecede, podrán duplicarse por cada caso de nueva desobediencia a las órdenes giradas por la Dirección del T. y P.S.

ART. 25. Cualesquiera otras infracciones no previstas en este Capítulo, se sancionarán con una multa hasta por la cantidad de 500 pesos que podrá duplicarse por cada caso de nueva desobediencia, y sin perjuicio de que las negociaciones afectadas ejecuten, dentro del plazo que considere prudente la Dirección del T. y P.S., las obras necesarias.

ART. 26. Las sanciones que se establecen en este Capítulo, son independientes de las que puedan imponer otras autoridades por violaciones a las leyes o reglamentos de su competencia.

ART. 27. El Departamento del Distrito Federal expedirá las circulares conducentes a la mejor aplicación de este Reglamento.

TRANSITORIOS

ART. I. El presente Reglamento entrará en vigor el primero de marzo del corriente año(1942).

ART. II. Este Reglamento abroga todas las disposiciones que se hayan dictado sobre la materia y se opongán a su aplicación.

El Reglamento transcrito, para empresas que no sean de jurisdicción federal, fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1942, y las disposiciones que establece, son válidas para dichas empresas, cuya nominación at contrario sensu, establece la Ley Federal del Trabajo de 1931, en sus artículos 359 a 361.

ART. 359. Por razón de la materia, corresponde a la Junta Federal el conocimiento de los conflictos que se refieran a:

- I. La industria minera y de hidrocarburos.
- II. La industria petroquímica.

III. Las industrias metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero en todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos.

IV. La industria eléctrica.

V. La industria textil.

VI. La industria cinematográfica.

VII. La industria hulera.

VIII. La industria azucarera.

IX. La industria del cemento.

X. La industria ferrocarrilera.

XI. Empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal.

XII. Empresas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las que les sean conexas. (Se refiere a "las relacionadas permanente y directamente para la elaboración de productos determinados o para la prestación unitaria de servicios").

En el art. 361 encontramos un punto de vista muy interesante que tenemos que transcribir: "Por razón del lugar, son de jurisdicción federal — las empresas que ejecuten trabajos en zonas federales y aguas territoriales, — los conflictos que afecten a dos o más Entidades Federativas y los contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una Entidad Federativa".

Claro, que nosotros tenemos que recalcar, en una seria advertencia, que al habernos referido a que las disposiciones del Reglamento de la fracción III del art. 111 para empresas que no sean de jurisdicción federal, esta

ban totalmente vigentes para las empresas de jurisdicción federal, había que hacer una distinción en cuanto a las atribuciones de las autoridades indicadas o competentes para conocer de los trámites, plazos y sanciones para la construcción de las viviendas obreras. Esto es, que al referirnos a las autoridades "Dirección del Trabajo y Previsión Social del Departamento del Distrito Federal", le reconocíamos competencia para el conocimiento de los mencionados asuntos en empresas que no sean de jurisdicción federal y, al referirnos a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, le reconocíamos la misma competencia para el conocimiento de los trámites, plazos y sanciones relativos a la construcción de viviendas obreras en empresas de jurisdicción federal; de lo cual corresponde tratar al Reglamento que no transcribimos, y que se publicó el 31 de diciembre de 1941, en el Diario Oficial de la Federación.

IV

LA JURISPRUDENCIA OCHENTA Y CINCO
DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
DE LA NACION.

El efecto que, en los círculos patronales del país, hicieron las disposiciones reglamentarias de la fracción III del art. 111 de la Ley Federal del Trabajo de 1931, no se hizo esperar mucho tiempo, y a poco de su promulgación, varias empresas elevaron el grito al cielo, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación empezó a conocer de la interposición de varios amparos.

Es de aplaudir el fallo del más alto tribunal de la Nación contenido en la JURISPRUDENCIA OCHENTA Y CINCO, en la que interpreta fielmente el espíritu de la Ley Federal del Trabajo, protectora de las clases humildes -- del país:

Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación N°. - 85. Publicada en la página 95 del último apéndice de Jurisprudencia de la - Cuarta Sala.

"El Reglamento de la fracción III del art. 111 de la Ley Federal del Trabajo, contiene disposiciones que, por su sola promulgación, TIENEN EL CARACTER 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, contra los cuales puede concederse la suspensión definitiva en los términos fijados por la ley, tanto más, si se tiene en cuenta QUE EL CUMPLIMIENTO DE TALES ACTOS, DEJARIA SIN MATERIA EL AMPARO".

(Quinta Epoca: Tomo LXXIII, Pág. 3839. Minas de Bolañas, S.A.; - Tomo LXXIII, Pág. 8556. Atoyac Textil, S.A.; Tomo LXXIII, Pág. 8557. Sedas - Aguila, S.A.; Tomo LXXIII, Pág. 8557. Máquinaria y Refacciones Textiles, S.A.

¿Cuál es el sentir de la Corte?

Los Reglamentos de 1941 y 1942, han impuesto obligaciones concretas a las empresas de jurisdicción federal y no federal; el art. 2o. de los Reglamentos mencionados, se refiere al deber de éstas de "presentar por sepuplicado, dentro de los plazos y con los requisitos que este Reglamento establece, una solicitud para el estudio y aprobación, en su caso, de la construcción de habitaciones (para los trabajadores) o ampliación o modificación de las ya existentes", estableciendo asimismo, los plazos y las sanciones a que se hace acreedor el empresario que no cumpla con tales disposiciones.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado, que las disposiciones emanadas de los mencionados Reglamentos "POR SU SOLA PROMULGACION TIENEN EL CARACTER DE INMEDIATAMENTE OBLIGATORIAS", por lo que los Reglamentos "TRAEN IMPLICITOS ACTOS DE EJECUCION" a los que están obligados los empleadores (tales ACTOS DE EJECUCION son los relativos a presentar la debida-solicitud a la autoridad del Trabajo competente).

Los actos de ejecución son aquéllos que, en materia de amparo, se pueden realizar de dos formas generales, actuando directamente, en forma de ACCION, o mediante una abstención, DEJANDO DE REALIZAR una acción a la cual una persona está obligada.

En el caso de las empresas amparantes, éstas, desde el momento de no haber presentado la solicitud (CUYA ACCION ES INMEDIATAMENTE OBLIGATORIA) están dejando de cumplir con los deberes a los cuales la Ley las constríe -realizar, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación no tiene más que dictar la Suspensión Definitiva sobre actos de abstención; e interpretando en favor del obrero, sentencia: "TANTO MAS, SI SE TIENE EN CUENTA QUE EL CUMPLIMIENTO DE TALES ACTOS, DEJARIA SIN MATERIA EL AMPARO".

CONCLUSIONES

1.- En la fracción III del art. 111 de la Ley Federal del Trabajo, se lee: - Art. 111.-...III. En toda negociación agrícola, industrial, minera O CUAL--- QUIER OTRA CLASE DE TRABAJO, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas...etc. La Ley de 1931 es concordante con el espíritu que anima al art. 123 de la Constitución Social- de 1917, en cuanto se refiere a lo fundamental: el propósito de proteger toda actividad profesional y no sólo el trabajo de carácter económico (como se ría el relativo al que se presta en fábricas, talleres o establecimientos in dustriales). Ha sido -el encontramos con esta disposición- la fundamental - razón para que nosotros orientemos el contenido de nuestra tesis a la necesi dad de dar vivienda a todo tipo de personas que presten una actividad en be neficio de otra, y acojamos con pleno reconocimiento la Teoría Integral del Derecho Mexicano del Trabajo, que tan brillantemente ha aportado el maestro- Alberto Trueba U.

2.- Vemos con gran satisfacción, que la Suprema Corte, en su Jurisprudencia- 85, respecto del amparo alegando la imposibilidad del cumplimiento de las -- disposiciones reglamentarias sobre vivienda obrera en empresas federales y - no federales, ha sostenido nuestro criterio acerca de que las conquistas so ciales, las reivindicaciones obreras y las banderas de exigencias vitales -- son planteamientos que deben de resolverse a favor del obrero; y que tales - conquistas no se deben entender -para bien del país- como meras concesiones- de las clases que detentan los medios de producción.

CAPITULO III

I

EL EXODO DEL CAMPO HACIA
ZONAS URBANAS Y EL DRAMA
HABITACIONAL OBRERO.

En un país como el nuestro, en el que la industria la monopolizan reducidos sectores de empresarios nacionales, y en donde muchas unidades industriales están en manos de grandes corporaciones del exterior. En un país como en México, donde la política tributaria se excede en su timidez de coacción y es casi imposible sacrificar el consumo suntuario de las minorías en aras de la canalización de las inversiones hacia actividades lucrativas que redundaran en beneficio de las grandes masas explotadas, o en donde — como — tristemente observamos — los recursos de la industria se exportan al exterior; donde las estructuras políticas, las concepciones partidistas y la fuerza moral internacional han rebasado de suyo al adelanto en materia económica y al desarrollo integral del país, es fácil notar errores en la organización social que perjudican a los sectores de población que se dedican a las actividades agropecuarias.

En 1910 se hizo en México la Revolución Obrera, Agraria y Anti-imperialista con los estandartes nacidos del profundo malestar en el campo, en la fábrica y en el taller, nacidos de las profundas contradicciones entre el hacendado y el peón acasillado y engendrados en la inicua posesión de los — instrumentos de producción por unas contadas manos, y los cuerpos lacerados de quienes pedían la implantación de la justicia social.

A sesenta años de la Revolución Mexicana, de aquél movimiento social que, después de los tratados de Ciudad Juárez, los campesinos, creyéndolo traicionado, levantaron las banderas de Zapata, de Montaño y de tantos — otros, en las sierras del sur; a más de medio siglo, los postulados de esa — Revolución no han hecho impacto en la inmensa mayoría de las zonas agrícolas de México, no por errores del sistema de explotación agraria, no tanto por — desquicios en la tasa de productividad campesina, sino, como hemos apuntado—

líneas atrás, por errores de la organización social, por la falta de incentivo hacia la inversión agropecuaria. La falta de atención de los regímenes-revolucionarios al desarrollo del medio rural, ha ocasionado la creciente desocupación en el campo.

Veamos como se gesta este fenómeno:

Nadie duda que la subocupación rural está ligada a trabas en el desarrollo económico de México, tales como la expansión del mercado interno, con las trabas en el desarrollo de la agricultura, con la naturaleza y magnitud de la industrialización, con la falta de un concienzudo plan de programación y crecimiento de la comunidad rural, todo ello dentro del marco de relaciones de dependencia política y económica de México con países del extranjero.

La desocupación se deja sentir en la subdivisión creciente que hacen los campesinos de sus parcelas debido a la falta de empleo, técnica y educación entre los miembros de la familia rural, en la necesidad que tienen los campesinos de abrir nuevas tierras de baja calidad a la producción que les permitan siquiera entradas exiguas, en detrimento de la productividad que el desarrollo del país requiere. "Los subocupados agrícolas son un vívido pero dramático testimonio de un sistema de organización social que ha demostrado su incapacidad para darles empleo permanente y dotarlos de educación. Pero si no han constituido hasta el presente una amenaza para la estructura económica nacional, es debido a que los subempleados rurales viven dispersos en las zonas más aisladas y atrasadas y no constituyen una fuerza social coherente. Además, con frecuencia predominan en sus mentes explicaciones mágico-religiosas sobre los problemas que los aquejan, y por lo gene-

ral aceptan con resignación el estado de cosas prevaleciente, aunque paulatinamente esa situación esté cambiando por otra en que comienzan a percibir explicaciones más objetivas y apegadas a la realidad". (30).

En los países subdesarrollados, el recurso productivo más abundante es la propia fuerza de trabajo de sus hombres; en consecuencia, en la medida en que, en una situación determinada, la fuerza de trabajo se emplee totalmente, se estará logrando el máximo de producción posible, independientemente de si la productividad promedio es alta o baja. Sin embargo, resulta paradójico que exista fuerza disponible en abundancia, aunque sea no calificada en su mayoría, y que siendo uno de los recursos más importantes para salir del subdesarrollo, no se le pueda dar ocupación plena. Al respecto, Edmundo Flores, uno de los tratadistas más conocidos de Economía Agrícola, estima: "Suponiendo que en realidad el total de población económicamente activa dedicada a actividades primarias, o sea 6.3 millones de personas, tengan ocupación productiva, hay que advertir que entre el 25 y el 40% trabajan en promedio únicamente 4 o a lo sumo 5 meses por año, lo que equivale a 150 jornadas de trabajo repartidas en un período de 3 meses...Es probable que pudieran abandonar la agricultura dos millones de campesinos sin que disminuyera el volumen de producción, ni el ritmo de crecimiento del producto y si, en cambio, lográndose que quienes permanecieran en el campo aumentaran su ocupación y su nivel de ingreso". (31).

La magnitud de la producción agrícola en México, está delineada por la magnitud de la distribución del ingreso nacional. Tomando en cuenta

(30) Bonilla, Arturo. La Subocupación Rural. México 1968, pp. 127.

(31) Flores, Edmundo. Trat. de Econ. Agrícola, pp. 336.

que, según el Banco de México, sólo el 31% del ingreso nacional se dedica a salarios y sueldos. Mientras ésto sea así, la gente no tendrá el suficiente ingreso como para comprar más productos agrícolas. Entre otras cosas, si -- existen salarios bajos en México es porque no hay organizaciones sindicales -- entre los trabajadores del campo y porque los trabajadores urbanos son vícti -- mas de la gran corrupción de los líderes. En México se dá el siguiente fenó -- meno que genera la subocupación en el campo: Hay producción agrícola máxina -- con ocupación total mayor que la necesaria para cubrir la demanda efectiva -- de productos agrícolas; la insuficiencia de la demanda de esos productos -- agrícolas es la causa de la subocupación, pues ni el empresario rural está -- dispuesto a absorber ese sobrante de la mano de obra, ni se deja ver la ac -- ción estatal canalizando el gasto público hacia actividades lucrativas en -- ese sentido, ni orientando con sentido estricto su política tributaria a im -- pedir la fuga de bienes de capital.

Con los anteriores elementos configuraremos en un dramático con -- texto las legiones de menesterosos, promiscuos, insalubres y analfabetos -- que, en verdaderos ejércitos, rodean de cloacas inhumanas y fétidas a las -- ciudades.

Como se ha dicho, uno de los caminos que pueden tomar los trabajadores agrícolas subocupados es el de emigrar hacia las ciudades en busca de empleo, fenómeno que se percibe claramente en México y en todos los países subdesarrollados.

El crecimiento de las ciudades no sólo se debe a su expansión natural -diferencia entre la tasa de natalidad y la de mortalidad-, sino también al incremento social que es la diferencia entre las inmigraciones y las emigraciones urbanas.

Existen varias razones por las que la gente emigra del campo hacia las ciudades: menores oportunidades de educación, inseguridad política y social en el campo, intolerancia religiosa, bajos salarios, pero la más importante de las razones es la necesidad de emplearse.

Los emigrados del campo difícilmente regresan a sus lugares de origen, y aunque no encuentren ocupación en las industrias -pues el incremento en la ocupación de mano de obra industrial es 50% menor que el incremento en la ocupación de mano de obra en el sector servicios- buscan la manera de vivir de cualquier forma. El único sector de la actividad económica que a la mayoría le permite encontrar un "modus vivendi", es el de los servicios.

Las grandes ciudades se rodean de "binturones" cada vez más anchos y más densos, de habitaciones que apenas merecen ese nombre, por carecer de los elementos indispensables para dar satisfacción a los requerimientos más elementales de la vida. Apenas si algunos países altamente desarrollados y con un crecimiento demográfico estabilizado, escapan a este fenómeno

Entre las muchas causas a que puede atribuirse la agudización —

del problema de la escasez de viviendas, pueden citarse:

a). La explosión demográfica que se ha producido en el mundo a partir de la terminación de la última guerra mundial, por efecto de los vertiginosos avances de la medicina curativa y preventiva que ha logrado aumentar considerablemente el promedio de vida y ha disminuído la mortalidad infantil.

b). El rápido desarrollo de la economía y la tecnología que está produciendo cambios en nuestros hábitos de vida y creando nuevas necesidades, lo que determina un aceleramiento en el proceso de absorción de los satisfactores; los servicios de agua, alcantarillado, alumbrado público, calles y vías de comunicación en general, al igual que las habitaciones mismas tienen que ampliarse y modificarse constantemente.

c). La especulación mercantil sobre los terrenos urbanos (uno de tantos casos sería en de Ciudad Netzahualcóyotl, en el antiguo lago de Texcoco).

d). El desequilibrio entre los costos de los materiales de construcción y el ingreso familiar; y

e). Los elevadísimos costos de gastos notariales, de trámite para el traslado de dominio, de escrituras, gravámenes, etc.

Según Gilberto Loyo, para 1970 hay en México de población urbana marginal con ingresos muy bajos e inseguros, PROVENIENTE DE MIGRACIONES DEL CAMPO A LAS CIUDADES, ocho y medio millones de personas, agrupadas en 1.7 millones de familias; de población urbana con ingresos bajos (trabajadores con salarios mínimos o que no excedan del doble de esa cantidad), nueve y medio millones de personas, agrupadas en 1.9 millones de familias; de población ur

baña con ingresos medianos (obreros calificados, comerciantes y artesanos), siete y medio millones de personas, agrupadas en 1.9 millones de familias; de grupos de ingresos altos (profesionistas, empleados públicos y privados de cierta categoría y agricultores de tipo comercial) cinco y medio millones de personas, agrupadas en 1.4 millones de familias; y la población campesina la forman DIECINUEVE MILLONES DE INDIVIDUOS Y 3.8 MILLONES DE FAMILIAS QUE LOS AGRUPAN.

Tomando en cuenta -porque la situación de las ciudades la analizaremos más tarde- que en el campo existen a la fecha 5 millones de cuartos, y que cada familia necesita 4 para sus necesidades más elementales, reportaríamos un déficit en el agro mexicano de 10 millones de cuartos.

Suponiendo un costo de construcción, lo más reducido posible, de cuatro mil pesos por cuarto -usando los materiales que cada región ofrece -- con más facilidad- sería necesaria una inversión del orden de 40 millones de pesos para cerrar la brecha.

Frente a requerimientos de tal magnitud se tiene que más del 33 por ciento de la población del sector agropecuario, alrededor de 1.2 millones de familias tienen un ingreso de tan sólo ciento noventa pesos mensuales en promedio por familia. ¿Cómo podrían pagar el precio de una casa, por barata que fuera? ¿Qué institución de crédito estaría dispuesta a financiar un programa habitacional para estos grupos? Seguramente ninguna perteneciente al sector privado, porque no recuperaría ni siquiera los intereses del financiamiento, no digamos ya la inversión.

Pero por otra parte, sería antipatriótico, inhumano, insensato y riesgoso para la estabilidad social del país, seguir marginando a esa gran -

masa de mexicanos indigentes. En último término, tendría que adoptarse para ellos un programa con financiamiento casi enteramente irrecuperable, con cargo a fondos públicos y a otros sectores de la actividad económica nacional.

III

ANALISIS CUANTITATIVO Y CUALITATIVO
DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN LA
ZONA URBANA DE MEXICO, DENTRO DEL
CONTEXTO GENERAL DEL PAIS

Las cantidades de mexicanos que en ciudades grandes, medianas y pequeñas se alojan en viviendas de una relativa comodidad e higiene, ha venido aumentando ligeramente en los últimos cuarenta años (tomando en cuenta que el acelerado crecimiento de la población y la emigración del campo hacia las ciudades presiona el déficit).

En el Distrito Federal hay 507 colonias proletarias, registradas en el Departamento del Distrito Federal, aparte de las que se van formando día con día; hemos llegado a tal incremento de la población urbana del país, que se calcula que para 1980, la población urbana alcance el 65% del total.

Los núcleos de población urbana (no nos referimos a las colonias integradas por clase media y media alta) se tienen que enfrentar en la Ciudad de México a problemas del tipo del de posesión de terrenos, inseguridad para obtener la propiedad de los lotes -ya que en ocasiones la ocupación se lleva a cabo por paracaidismo en terrenos de propiedad particular, que posteriormente reclama el dueño o reivindica a precios altos-; los colonos se enfrentan también al problema de que muchas veces los terrenos que se poblan -están en litigio o tales terrenos pertenecen a comunidades ejidales o agrarias. Los servicios públicos indispensables como alumbrado, drenaje, líneas urbanas de comunicación, parques públicos, son, por lo general gestionados paulatinamente por los colonos proletarios.

En las colonias proletarias de San Felipe Terrenotes, El Coyal, Culhuacán, Ajusto 1a., 2a., 3a., 4a. y 5a. sección de San Juan de Aragón, López Mateos, Arenal y Providencia, el Departamento del Distrito Federal ha expropiado y urbanizado el terreno, y auxilia a las personas que quieren construir su vivienda con el "Programa de Ayuda Mutua y Esfuerzo Propio". Se calcula que de 1966, en que se puso en marcha dicho programa, 25 000 familias -

han obtenido terrenos o construido su propia vivienda. El sistema mediante el cual opera tal programa, es el siguiente:

a). Después de expropiar el terreno en cuestión, las autoridades venden lotes a precios muy reducidos (50 o 90 pesos el metro cuadrado).

b). El Departamento del D.F. proporciona técnicos para dirigir las construcciones.

c). El Departamento del D.F. organiza fábricas de materiales de construcción -que muchas veces son domésticas-.

El programa es ambicioso y plausible, tiene la meta de beneficiar anualmente a 10 000 familias, pues el procedimiento de establecer talleres para la construcción de materiales, así como la compra de materias primas en grandes cantidades, abarata sensiblemente el costo de las construcciones.

El dramático problema habitacional que presenta México, no es diferente cualitativamente al que se presenta en las trece más grandes ciudades del país, y los "cinturones" de miseria -que generan el vicio, la vagancia y la prostitución-, el hacinamiento y la prosmicuidad, reflejan y dibujan el sufrir patético de nuestra hambrienta masa trabajadora.

Pero el problema habitacional de la Ciudad de México si acusa una gran diferencia en un sentido cuantitativo. Sin desconocer las causas que producen nuestra explosión demográfica y que son, desde luego, una de las razones fundamentales por las que habitamos este valle más de 10 millones de personas, creemos que el crecimiento de nuestra ciudad se debe más bien al atractivo fascinador que la misma ofrece a las personas emigrantes de provincia que quieren ingresar al fenómeno social clase media.

Estamos conscientes de que ciertas medidas que se han tomado en la Ciudad de México, pueden ser operantes en la provincia, como tal es el caso del PROGRAMA DE AYUDA MUTUA Y ESFUERZO PROPIO, la regularización de los terrenos y la eficacia administrativa para atender a los gestores del lumpen proletariado.

Según el licenciado J. Jesús Puente Leyva ("El problema habitacional de México: situación actual y proyección hacia 1980"), el déficit cuantitativo de viviendas urbanas es, en el país, del orden de 1 397 800 viviendas; y el déficit por deterioro, es decir, el reacondicionamiento y la ampliación de las mismas es del orden de 1 044 700 considerando por último, -- que el haber actual de habitaciones higiénicas urbanas es de 5 323 600 en la República.

Urgido de la necesidad de planificar respecto al problema de la vivienda, las autoridades del Gobierno del Estado de Nuevo León, concibieron el Plan Operativo de Vivienda Popular para el Area Metropolitana de Monterrey, en el que exponen que se puede construir viviendas de 25,000 pesos en áreas de 65 metros cuadrados, en terreno totalmente urbanizado de 120 metros cuadrados de superficie, en construcción de block con acabados aparentes (3 recámaras, sala-comedor, cocina, baño y patio de servicio) todo ello bajo el sistema de construcción Duplex en Banda.

En marzo de 1970, y con motivo de la inauguración del Centro Residencial Revolución de Guadalajara (que consta de 2,000 viviendas con precios oscilantes entre \$5 y 80,000 pesos pagaderos en 10 ó 15 años), el licenciado Marcelo Javelly, asesor de la Dirección de Crédito de la S.H. y C.P., y director del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, declaró, -

que el programa de vivienda de interés social ha construído, de 1965 a 1969, en todo el país, 90,000 viviendas de interés social, mediante una inversión de 6 mil millones de pesos (arrojando cada vivienda un costo de 66,000 pesos), de los cuales, 4 mil millones de pesos fueron aportados por las Sociedades Hipotecarias, y 2 mil millones de pesos por los Departamentos y Bancos de Ahorro. Actualmente ~~afirmó~~ están en construcción 12,000 viviendas en todo el país.

Declaró también el licenciado Javelly que el 90% de tales viviendas se construyeron en el Distrito Federal, Estado de México, Guadalajara, Monterrey, Campeche y San Luis Potosí.

Los datos del licenciado Javelly son consecuentes a los dados por el licenciado Ortiz Mena, en el discurso pronunciado ante la XXXV Convención Nacional Bancaria en Acapulco, donde resumió, que a diciembre de 1968, el Programa Financiero de Vivienda había llevado a la práctica la construcción de 67,929 viviendas, con una inversión de 4,173 millones de pesos.

IV

EL PROBLEMA HABITACIONAL

MEXICANO Y SU PROYECCION

HACIA 1980

El éxodo de la población de las zonas rurales hacia las urbanas, el alto índice del crecimiento demográfico, el bajo nivel de ingresos, la falta o el encarecimiento de materiales y equipos de construcción, las catástrofes naturales, el desplazamiento de capitales hacia tipos de inversiones más atractivas, la concentración de la actividad económica, las hondas diferencias entre las clases sociales, la falta de una planeación concienzuda -- respecto del problema, la subocupación, el desempleo, la falta de una política de urbanización y de desarrollo integral de la comunidad, las demandas -- temporales de mano de obra, y toda una gama de variantes socio-económicas y políticas propias de un país subdesarrollado (aludimos al desarrollo que deseáramos en nuestra industrialización efectiva), sitúan a México en el dramático trance de decidir sobre las condiciones humanitarias vitales y sobre el destino de sus clases trabajadoras.

Como habíamos apuntado en renglones anteriores, México adolece de profundos y graves malestares en la distribución del ingreso nacional; pero en los inmigrantes rurales, se torna patético el problema habitacional, ya que de su salario, sólo un diez o un veinte por ciento lo pueden destinar a la adquisición de viviendas.

Si se trata de hacer una proyección, al futuro, del problema habitacional mexicano, deberán de tomarse en cuenta, como indicadores idóneos, las tasas de crecimiento demográfico del país, y así podemos determinar una línea a seguir.

La población de nuestro país, en los últimos decenios ha tenido -- una de las tasas de crecimiento más altas del mundo. Así, de 1940 a 1950, -- registró un incremento medio de 2.7%; de 1950 a 1960, creció en un 3.1%; de-

1960 a 1970, el aumento se calcula en un 3.6% anual; y, para el decenio de 1970 a 1980, se estima que el incremento medio anual será de 3.5%.

Las tasas anteriormente señaladas indican que en 1960, el país tenía una población de 36 043 000; que para el año de 1970, el número de habitantes es de más de 50 millones; y que para 1980, la población será de 72 392 000. Este crecimiento, sin lugar a dudas, agudizará en los próximos 10 años, todos los problemas existentes, tanto en lo que se refiere a la creación de nuevas fuentes de trabajo, como en lo tocante a educación, VIENDA, salubridad, servicios públicos, etc. (Sergio Camargo Pifuela. La Habitación del Mexicano, Un Reto).

Según datos del Instituto Nacional de la Vivienda, en 1970, habrá un déficit de 3.2 millones de viviendas, que corresponderán a 17.3 millones de habitantes; según estas mismas estimaciones, para 1975, el déficit será de 3.7 millones de viviendas, correspondientes a 20.3 millones de habitantes; y de 4.2 millones de viviendas para 23.4 millones habitantes, en el año de 1980.

El licenciado José Dávalos Morales, en un interesante estudio sobre "El Problema de la Vivienda Urbana en México", nos dice al respecto:

"Las necesidades de vivienda (urbana) emergen, entre otras, de estas fuentes:

1.- Déficit Cuantitativo Existente. En medio de la escasa información disponible, se puede estimar que actualmente existen en México 5 234 000 viviendas en el sector urbano. El número de cuartos de dormir, existentes, corresponde a 10 861 000 en el área urbana (del país). Esto representa un índice general de 2.6 personas por cuarto. Si se impusiera el

objetivo social de que el hacinamiento se redujera a 2 personas por cuarto - en el área urbana, se tendría definido el déficit cuantitativo actual en --- 3 494 000 cuartos en el área urbana. Como ordinariamente se hacen tales estimaciones en términos de viviendas y no de cuartos, conviene expresar estas cifras en dichos términos, lo cual correspondería a 1 398 000 viviendas en - el área urbana.

2.- Las necesidades derivadas del crecimiento demográfico. México verá crecer su población de aquí a 1980 en más de 23 millones de habitantes. La población actual, de 48 990 000 habitantes, se elevará a 72 400 000 en tal año. En correspondencia con ésto, el número de viviendas que deberán ser construídas SOLAMENTE PARA SERVIR AL CRECIMIENTO DEMOGRAFICO (en el supuesto de habilitar una vivienda por familia) entre 1969 y 1980 es igual a - un total de 4 685 000 viviendas (en el área urbana y rural del país).

3.- Déficit Cualitativo Existente Actualmente. Algunas viviendas existentes no están en condiciones aceptables de habitabilidad, no debieron contarse como integrantes del acervo disponible. Tal vez no de una manera - totalmente arbitraria se consideran como viviendas que no cumplen con un mínimo de habitabilidad aquéllas que, cualquiera que sean los materiales de -- que estén construídas tienen techos, muros y pisos ruinosos. Se estima que el déficit cualitativo en el área urbana equivale al 20% de las viviendas -- existentes.

4.- Necesidades derivadas de la reposición de viviendas que se deprecian periódicamente. Cual es la tasa a la que se deprecian totalmente -- las viviendas del país. La consulta con algunos especialistas permite fijar el período de depreciación. Dada la tasa general de depreciación el mon

to absoluto de viviendas que debería reponerse entre 1969 y 1980 se eleva a poco más de 2 443 000 viviendas en el área urbana". (32)

Con la ayuda de los datos anteriores, y en base a investigaciones personales que hemos realizado, podríamos adelantarnos a esbozar un cuadro de la proyección, a diez años, del gran problema habitacional de México, no sólo apuntando errores, sino brindando soluciones.

De esta forma, llegaremos a la conclusión que:

a). El déficit cuantitativo rural y urbano de viviendas en condiciones mínimas de decoro y habitabilidad, sería del orden de 2 135 000 viviendas, tomando en cuenta que faltan por construir 1 397 800 viviendas en el área urbana, y 737 300 en el área rural.

b). El déficit por deterioro en las zonas rural y urbana existente hasta 1969, es del orden de 1 905 600 viviendas en el país, tomando en cuenta que hay 1 044 700 viviendas deterioradas en el área urbana, y 859 100 viviendas en el área rural.

c). Los anteriores datos arrojan, por simple suma aritmética, un déficit cuantitativo y cualitativo, aunado a el esfuerzo de satisfacer el crecimiento demográfico calculado para 1980 con un esfuerzo de construcción del orden de 4 685 000 viviendas, y para el mismo año de 1980, de cerca de 8 500 000 viviendas en toda la República.

Es de suma importancia central en estos momentos nuestra atención sobre las siguientes consideraciones que encontramos en el trabajo que sobre

(32) Dávalos Morales, José. "El Problema de la Vivienda en el Area Urbana de México". Investigación Fiscal. S.H. y C.P. 1969, pp. 71 y ss.

vivienda urbana hace el licenciado Dávalos Morales: "Es interesante señalar el hecho de que, solamente para servir al crecimiento de la población y para reponer las viviendas depreciadas, dejando intacto el déficit absoluto actual, sería necesario construir en 11 años (de 1969 a 1980) un total de 8 962 000 viviendas, o sea el equivalente del stock (haber) habitacional existente en México en el año actual. La tarea que ésto significaría en el área urbana, es decir, la construcción de 6 781 000 viviendas, equivale a generar en poco más de una década, el esfuerzo de urbanización general que el país desarrolló en más de cuatro centurias, desde la Colonia hasta nuestros días. Esto que parece alarmante, es consecuente con el hecho de que en sólo catorce años, para 1980, México, habrá duplicado la población urbana que tenía en 1966". (33)

(33) Ob. cit.

V

LA EXIGENCIA INAPLAZABLE DE
PLANTEAR Y RESOLVER EL PRO-
BLEMA HABITACIONAL DE LA
CLASE TRABAJADORA DE MEXICO

El gobierno de la República, a partir de 1964, emprendió la acción financiera para resolver el problema de la vivienda de interés social. El objetivo de este quinto inciso es estudiar las diversas formas que se han adoptado, a nivel nacional, para solucionar dicho problema; pero por parecernos interesante el enfoque, que para tal solución, dió el gobierno federal, quisiéramos esbozar brevemente lo que es el "PROGRAMA FINANCIERO DE VIVIENDA" de la SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

Frente al panorama que hemos presentado, el gobierno de México consideró que era necesario encontrar solución al grave problema del financiamiento de la vivienda de interés social y, partiendo de tal concepto, realizó un análisis de las fuentes crediticias que existían en el país, orientadas a proporcionar fondos para la vivienda.

Encontró tres grandes entidades que podían resolver el problema:

1.- Instituciones de carácter financiero, que como los bancos hipotecarios, de capitalización, de ahorro y préstamos, instituciones de seguros y compañías de fianzas, podrían canalizar su inversión -con autorización de las leyes- al objetivo de la vivienda de interés social;

2.- Los inversionistas privados, que por canalizar sus recursos a la construcción de habitaciones tipo individual que les produjeran alta rentabilidad, o por construir condominios para los sectores de altos ingresos, no habían contribuido al incremento de la vivienda de interés social;

3.- El sector público. Según datos del "PROGRAMA FINANCIERO DE VIVIENDA", en el bienio 1956-1958, el 2% de la inversión total del sector público se dedicó al incremento de la vivienda de interés social; el 3.3% entre 1959 y 1961; y en 1962-1964, el 7.2%.

"La magnitud de los recursos que los requerimientos de vivienda exigen, no permite que con fondos presupuestales pudiera hacerse frente al problema, ya que ello implicaría destinar a ese fin una parte muy significativa de los ingresos de la Nación, que tiene que atender a múltiples problemas derivados del desarrollo económico y prodigarse además en urgencias sociales de muy diverso orden". (34)

En un discurso pronunciado el 10. de marzo de 1964 en Monterrey, N.L., el candidato del Partido Oficial a la Presidencia de la República, Gustavo Díaz Ordaz, afirmó que "tenía interés por unificar y hacer consecuentemente más eficaces todos los recursos financieros, técnicos y humanos de que actualmente disponen los organismos del sector público que se ocupan del problema de la vivienda y procurar que la banca privada también se movilice para otorgar los créditos accesibles a fin de que los trabajadores puedan adquirir su vivienda mediante el ahorro, y a estimular a los empresarios para que en beneficio de la productividad del trabajo en sus propias fábricas, radiquen a sus trabajadores en las cercanías y les eviten la fatiga adicional".

Tomando en cuenta los datos que hemos mencionado, el Estado creó un organismo de apoyo del programa y sus problemas financieros: EL FONDO DE OPERACION Y DESCUENTO BANCARIO A LA VIVIENDA, mediante la constitución de un fideicomiso que maneja el Banco de México, S.A., y que está facultado para establecer las medidas necesarias para que los planes individuales correspondan a los lineamientos que por su conducto señalen las autoridades de manera que satisfagan, además de las condiciones urbanísticas y arquitectónicas idó

(34) Programa Financiero de Vivienda. S.H. y C.P. México 1964. pp. 126.

neas, la resolución en la escala regional y nacional de las necesidades de vivienda para los sectores de bajos ingresos.

Con las realizaciones anteriores quedaron sentados los fundamentos del programa. Ahora bien, con intención de acelerar el proceso constructivo, se pensó en la conveniencia de proporcionar un capital semilla, como auxilio inicial, a cuyo efecto, el F.O.V.I. puede otorgar préstamos de a las instituciones privadas que intervengan en el programa, con fondos le han sido proporcionados por el gobierno federal y con recursos provenientes de un crédito obtenido de la Agencia Internacional de Desarrollo del bierno de los EE.UU. y del Banco Interamericano de Desarrollo. (B.I.D.)

Con motivo de hacer aplicable el PROGRAMA FINANCIERO DE VIVIENDA, hubo necesidad de modificar la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares por lo que respecta al funcionamiento de los Departamentos de Ahorro, Instituciones de Crédito Hipotecario e Instituciones de Ahorro y Préstamo, todas ellas tendientes de hacer factibles los financiamientos para viviendas de bajo costo y a generar nuevos recursos con igual destino.

En lo que se refiere a los Departamentos de Ahorro, la Ley se reformó en el sentido de que destinaran hasta el 30% de sus recursos a las operaciones de vivienda de interés social, pidiendo, para el sujeto de crédito, sólo el 20% de garantía marginal previa sobre el valor del inmueble. Asimismo se les autorizó a abrir "cuentas especiales de ahorro" para afrontar el problema respectivo.

Tocante a las reformas y modificaciones para las Instituciones de Crédito Hipotecario, en el sentido de autorizarles a elevar sus créditos has

ta el 80% del valor del inmueble cuando se tratara de viviendas de interés social, pudiendo ampliarlo cuando existieran garantías adicionales sobre las mismas.

En cuanto a las Instituciones de Ahorro y Préstamo, estableciendo sistemas de créditos escalonados; y la autorización a la Secretaría de Hacienda para formar Asociaciones Mutualistas.

Por último, se modificó el art. 2o. de la Ley a efecto de que la Secretaría de Hacienda pueda autorizar a los Bancos de Capitalización para tener Departamentos de Ahorro y Préstamo, con el objeto de que, aprovechando la organización de los mismos, puedan ampliarse los canales financieros cuando se trate del desarrollo de planes conjuntos.

Para operar la movilización de recursos destinados a satisfacer las necesidades de la vivienda de interés social, la Secretaría de Hacienda, en representación del gobierno federal, constituyó, aparte del F.O.V.I., otro fideicomiso en el Banco de México, S.A., el FONDO DE GARANTIA Y APOYO A LOS CREDITOS PARA LA VIVIENDA (F.O.G.A.), que tiene por objeto otorgar apoyo a las instituciones de crédito privadas que efectúen operaciones de préstamo con garantía hipotecaria o fiduciaria destinadas a la vivienda de interés social.

"Este apoyo será concedido para que las instituciones puedan hacer frente a las situaciones siguientes:

- a). falta de pago puntual en que incurran sus acreditados;
- b). insuficiencia del margen de garantía a cargo de los acreditados;
- c). cuando sus costos de operación de los créditos o préstamos -

resulten elevados, para que la tasa de interés que los acreditados hayan de pagar a las instituciones no exceda del máximo fijado; y

d). diferenciales en los costos de las primas de los seguros de vida, invalidez y daños que se obligan a tomar en relación con la vivienda - de interés social". (35)

Veamos como opera el PROGRAMA FINANCIERO DE VIVIENDA de la Secretaría de Hacienda encomendado al F.O.V.I.

Los sujetos de crédito del Programa, son personas cuyos ingresos no excedan de 3,000 pesos mensuales (entre ellos, los obreros, empleados, artesanos, profesionales, comerciantes, campesinos, etc.)

Se afecta el 20% del ingreso mensual del solicitante, o del solicitante y su esposa -que se considera ingreso familiar- si gana menos de --- 1,250 pesos mensuales; y si gana más, como máximo el 25% del ingreso.

La construcción o compra de casa-habitación (puede ser en condominio) es el objeto del crédito, cuyo precio total no puede exceder de 55,000 pesos, casa y terreno. Este último no puede exceder en su precio del 35% -- del total del inmueble.

El importe del crédito es hasta el 80% del valor del inmueble según avalúo, y en algunos casos hasta el 90%, y la tasa de interés no puede ser mayor del 9% anual sobre saldos insolutos, contando con un plazo de amortización de 10 a 15 años mediante pagos mensuales; y la garantía de los créditos pueden ser la hipoteca en primer lugar sobre para los bienes que se -- otorga el mismo, o afectación de los inmuebles en fideicomiso de garantía. -

(35) Programa Financiero de Vivienda. pp. 140.

Los sujetos de crédito presentan una solicitud que contenga los anteriores - datos.

El programa del F.O.V.I., tiene sobre el problema de la vivienda rural, con los mecanismos apuntados, el siguiente tipo:

"A.- El área construída mínima de cada vivienda deberá ser superior en un 20% aproximadamente, a las áreas mínimas especificadas para la vivienda urbana de interés social.

B.- El lote en el que se ubique la vivienda deberá contar con espacio libre suficiente para alojar animales domésticos y/o huerto familiar.

C.- El diseño y acabado deberá ser de tipo rural adecuado al clima y condiciones de la región y en ellos se utilizarán materiales de tal naturaleza, que con sólo un mantenimiento normal de acabados, aseguren una duración no menor de 20 años, o en su defecto, no inferior a una vez y media el plazo del crédito, en condiciones de habitabilidad adecuada". (36)

El Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda se constituyó el 10 de abril de 1963, durante el régimen del extinto presidente López Mateos, y empezó a funcionar ese mismo año, el 10. de julio. De esa fecha a nuestros días, su acción constructora se ha manifestado en la erección de colonias capitalinas Quitláhuac, Mixcoac, Lindavista-Vallejo, Loma Hermosa, Corazones de Manzana, etc., y en distintos conjuntos habitacionales del Estado de México, Guadalajara, Monterrey, Campeche y San Luis Potosí.

Reflejado en cifras, su esfuerzo ha arrojado la construcción, en todo el país, de 90 000 viviendas de interés social, que con un costo por...

(36) Banco de México, S.A., F.O.V.I. Public. 1, 1964, pp. 43 y ss.

unidad-promedio de 66,000 pesos, representa una inversión de 6 000 millones de pesos, de los cuales, 4 000 millones fueron aportados por las Sociedades Hipotecarias, y 2 000 mil millones por los Departamentos y Bancos de Ahorro y Préstamo. Para el año de 1970 -según declaraciones de su propio Director- el Fondo tiene el propósito de construir 12 000 viviendas en todo el país, y de 15 a 18 000 en el Distrito Federal.

Hasta 1968 tenía un promedio de construcción anual de 13 000 viviendas.

El Estado, como hemos visto, ha puesto en marcha uno de los proyectos más ambiciosos de toda su historia, como es el de dotar de habitaciones a todos los mexicanos; pero hay que reconocer que si hay organismos que han cumplido su cometido al respecto, hay otros que no lo han hecho así.

CONTRATO COLECTIVO C.F.E. - S.T.E.R.M.

Un sistema diferente es el estipulado en la Cláusula 58, Capítulo IX del Contrato Colectivo de Trabajo celebrado entre la Comisión Federal de Electricidad y el Sindicato de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana.

Se trata de la creación del "FONDO DE HABITACION Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES ELECTRICISTAS", basándose en el crédito de los -- trabajadores para la construcción de las viviendas.

El Fondo se forma con una parte que aporta la C.F.E. y otra sacada de la participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa.

El trabajador tiene derecho a un préstamo igual al 15% de su salario durante 10 años; si el promedio de salarios en la C.F.E. es de 2,000 pe-

Los mensuales, ese salario, multiplicado por 120 meses, arroja una cantidad de 240 000 pesos, de la cual, el 15%, representa 36,000 pesos.

Los préstamos se pagan deduciendo al trabajador el 15% mensual de su salario para "ayuda de renta de casa". Los intereses se cubren por medio del Fondo. Se invierten en:

- 1.- Compra de una casa ya hecha;
- 2.- Construcción de casa;
- 3.- Mejora de casa o departamento en propiedad;
- 4.- Pago de la hipoteca que pesare sobre la casa propiedad del --
trabajador; y
- 5.- Compra de aparatos domésticos.

El Fondo vigila la inversión consiguiendo las compras como si fueran al mayoreo, y brinda al trabajador el asesoramiento técnico adecuado.

La Comisión Federal de Electricidad tiene el proyecto de construir mediante este sistema, 20 000 casas para trabajadores, que representaría una inversión de 720 000 pesos, y para el efecto se ha aprestado a convertir a cada trabajador en sujeto de crédito, y determinar la capacidad de pago de los mismos.

El Fondo gestiona los préstamos a cada trabajador. Asimismo, estudia los préstamos hipotecarios adicionales hasta completar la suma que se necesite.

CONTRATO COLECTIVO PEMEX - STPRM.

Petróleos Mexicanos ha construido, desde hace varios años, algo más de 3 000 viviendas, que generalmente ocupan empleados de confianza, como

ingenieros petroleros y de campo; pero en la actualidad no tiene en marcha - ningún programa habitacional para beneficio de sus trabajadores.

La Cláusula 165 en el Capítulo XIX del Contrato Colectivo, estipula: "El patrón pagará a los trabajadores de planta y transitorios, la suma - de dieciocho pesos diarios, por concepto de ayuda para renta de casa". (37)

En el caso de que Petróleos Mexicanos arriende habitaciones a sus trabajadores, se estipula en el Contrato Colectivo, no podrá cobrar más de - 90 pesos mensuales de renta.

I.M.S.S.

El programa habitacional del Instituto Mexicano del Seguro Social está suspendido desde 1965. Este Instituto ha desarrollado un esfuerzo de - construcción del orden de 11 000 viviendas para sus trabajadores.

D.D.F.

La acción constructora del Departamento del Distrito Federal, radica en los "Programas de Ayuda Mutua y Esfuerzo Propio", que han dado resultados relativos. El programa de construcción de habitaciones del Departamento del Distrito Federal ya lo tratamos ampliamente. Para su estudio, nos remitimos al Capítulo III, inciso II de esta Tesis, "ANÁLISIS CUANTITATIVO Y - CUALITATIVO DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN LA ZONA URBANA DE MEXICO DENTRO - DEL CONTEXTO GENERAL DEL PAIS".

(37) Contrato Colectivo de Trabajo. PEMEX y SIPRM. Reproducciones Gutenberg. Cláusulas 165 - 173, pp. 134-140.

I.N.V.

La Ley del 31 de diciembre de 1954 creó el Instituto Nacional de la Vivienda, y le fijó funciones en el artículo 2o., en cuya fracción g, se lee: "Estimular la construcción de viviendas económicas, edificios multifamiliares y barriadas para obreros, procurando la regeneración de zonas de tugurios y viviendas insalubres e inadecuadas, tanto EN LAS ZONAS URBANAS COMO RURALES".

La función constructora del Instituto Nacional de la Vivienda la hemos analizado a través de nuestro trabajo; sólo podemos añadir que desde 1964 hasta la fecha -en 16 años de vida- ha construido 12 000 viviendas de interés social.

I.S.S.S.T.E.

A partir del 28 de diciembre de 1959, y bajo el régimen del presidente López Mateos, se crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. Veamos lo que, respecto a su programa habitacional, nos dice el licenciado José Dávalos Morales:

"De 1964 a 1968 el Instituto construyó 1 000 viviendas, que luego vendió a derechohabientes. La construcción promedio en un año es de 200 viviendas.

El I.S.S.S.T.E. opera, para la solución del problema de la vivienda de sus derechohabientes, con un programa de préstamos. Anualmente, un promedio de 1 296 personas resuelven su problema de habitación por medio del Instituto, adquiriendo viviendas construidas o redimiendo préstamos hipotecarios. La cuarta parte de los préstamos hipotecarios que hace el ISSSTE se -

destina a la compra de terreno, construcción o compra de viviendas. Las --- otras tres partes se destinan a la redención de hipotecas, ampliación de casas, mejoras de habitaciones y reparaciones". (38)

El licenciado Dávalos resume, para analizar el sistema de cons--- trucción, los artículos 44, 46, 47 y 49 de la Ley Orgánica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado -- del 28 de diciembre de 1959.

B.N.O.S.P.

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos ha construido e - 1965 a la fecha y a un costo aproximado de 55 000 pesos, 15 902 viviendas de interés social.

(38) Dávalos Morales, José. Ob. cit. pp. 75.

CONCLUSIONES

1.- El drama habitacional urbano de México no debe de observarse aisladamente, sino como un problema estructural que va desde la excesiva timidez de su política tributaria, su imposibilidad para sacrificar el consumo suntuario de las minorías de privilegiados en aras de la canalización de las inversiones hacia actividades que redunden en beneficio de los sectores de población dedicados al sector agropecuario, hasta generar, en un contexto, el grave problema de la desocupación, y al mismo tiempo la migración de los sectores primarios a las zonas urbanas, y el déficit habitacional.

2.- El problema habitacional que presenta la Ciudad de México, no es diferente cualitativamente al que se presenta en las mas grandes ciudades del país; y los cinturones de miseria -que engendran el vicio, la vagancia y la prostitución-, el hacinamiento y la promiscuidad, son un indicador de intranquilidad social en el país, que de no solucionarse, llevaría a funestas consecuencias. Por otra parte, el déficit cuantitativo y cualitativo en las zonas rurales y urbanas del país, es del orden de cuatro millones de viviendas, susceptibles de elevarse en 10 años, a más de ocho millones; lo que supondría, de no actuar con premura, un esfuerzo de construcción inaudito.

3.- En términos generales, la acción constructora de los organismos creados especialmente por el Estado para dar solución al problema habitacional, así como la emprendida por las empresas descentralizadas, no han arrojado los resultados deseados; y sólo algunos, como el programa del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, han dado beneficios modestos, lo que hace

esperar una reacción más responsable y efectiva del aparato estatal para la solución del problema.

CAPITULO IV

I

INICIATIVA DE NUEVA LEY FEDERAL
DEL TRABAJO: EL CAPITULO III.

Algunas de las disposiciones del artículo 123, no obstante el tiempo transcurrido desde la fecha en que la Asamblea Constituyente expidió la Constitución, no han podido cumplirse; de manera especial el precepto que impone a los patronos la obligación de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. A reserva de ocuparnos nuevamente de esta cuestión al analizar el capítulo respectivo del Proyecto, debe decirse, desde ahora, que la norma constitucional que impone la obligación está vigente, aún en ausencia de reglamentación, por mandato del artículo 9º de la Constitución. Además, los gobiernos, obligados por disposición expresa de la misma Constitución a cumplir y hacer cumplir las normas contenidas en ella, no pueden demorar indefinidamente la expedición de las normas reglamentarias que faciliten la solución de este problema.

Iniciativa de Nueva Ley Federal del Trabajo.

El 12 de diciembre de 1968 recibió la Comisión de Trabajo en Turno y la Comisión de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la Iniciativa de Nueva Ley Federal del Trabajo, enviada a ésta por el Presidente de la República. En la página 41 de dicha Iniciativa, se encuentra el Capítulo III del rubro "Habitaciones de los Trabajadores", - tema principal de estudio de este inciso, que habría de sufrir algunas transformaciones de redacción, no sustanciales. Es de interés, para el análisis posterior, conocer el texto de la Iniciativa presidencial, así como el del dictámen de la Comisión Redactora, y el texto de la Nueva Ley, vigente desde el primero de mayo de este año. (1970)

CAPITULO III

Habitaciones de los Trabajadores

Artículo 136. Están obligadas a proporcionar habitaciones a sus trabajadores:

- I. Las empresas agrícolas, industriales, mineras o de cualquier otra clase de trabajo (recuérdese nuestra aplicación de la Teoría Integral del Trabajo a la solución del problema habitacional obrero, en el Capítulo II de este 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;
- II. Las mismas empresas mencionadas en la fracción anterior, situadas dentro de las poblaciones, cuando ocupen un número de trabajadores mayor de cien.

Artículo 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.

Artículo 138. Las habitaciones deberán ser cómodas e higiénicas.

Artículo 139. Tienen derecho a que se les proporcionen habitaciones los trabajadores de planta permanentes, con antigüedad de un año, por lo menos.

Artículo 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.

Artículo 141. Los sindicatos de trabajadores y las empresas, dentro del término de UN AÑO, 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.

Artículo 142. 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 las Entidades Federativas o ante el Jefe del Departamento del Distrito Federal, para que estas autoridades promuevan la celebración de los convenios.

Artículo 143. Las empresas que dispongan de habitaciones en número suficiente para satisfacer las necesidades de los trabajadores, lo pondrán en conoci

miento del sindicato o de los trabajadores.

Si los trabajadores y la empresa no se ponen de acuerdo, podrán los primeros acudir ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 782 y siguientes.

Artículo 144. Si la empresa no dispone de habitaciones en número suficiente para satisfacer las necesidades de los trabajadores, se observarán las disposiciones contenidas en los artículos siguientes de este Capítulo.

Artículo 145. Los convenios contendrán:

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

II. Las características de las habitaciones tales como superficies sobre la que se construirá cada habitación, número y dimensiones de los cuartos de que se compondrá, servicios sanitarios y de cocina y demás dependencias;

III. La aportación de la empresa para la construcción de las habitaciones;

IV. La forma de financiamiento que proponga la empresa para completar el costo de la construcción;

V. Otras aportaciones que convengan la empresa y los trabajadores.

VI. Si las habitaciones construídas serán propiedad de la empresa, la que las dará en arrendamiento o si se transmitirá su propiedad a los trabajadores;

a). En el primer caso, la empresa podrá cobrar hasta el seis por ciento anual del valor catastral de las habitaciones, por concepto de renta.

b). En el segundo, los trabajadores pagarán el importe del financiamiento a que se refiere la fracción IV con las modalidades que convengan las partes; y

VII. El número de habitaciones que deberá construirse anualmente o dentro -

del término que se convenga, y las fechas para la construcción de nuevas habitaciones, hasta satisfacer las necesidades de los trabajadores.

Artículo 146. Las habitaciones podrán ser unitarias o multifamiliares.

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

Artículo 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 viviendas.

Artículo 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.

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

- I. Si les fué proporcionada en aplicación de las disposiciones contenidas en el art. 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 las relaciones de trabajo, tendrá derecho a que se les proporcione una nueva habitación, una vez que se hayan satisfecho las necesidades de los demás trabajadores de la empresa.

Artículo 150. Si las habitaciones se dan en arrendamiento a los trabajado--

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

III. Está prohibido a los trabajadores:

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

Artículo 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 en condiciones semejantes.

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

Artículo 153. Las empresas podrán ejercitar las acciones que les correspon-

dan en contra de los trabajadores por incumplimiento de las obligaciones que les impone este Capítulo.

Hasta aquí el tratamiento que daba la Iniciativa en cuestión al capítulo sobre vivienda obrera.

Pasemos a analizar las discusiones que se suscitaron en la tribuna del Recinto Parlamentario.

II

DISCUSIONES EN EL RECINTO
PARLAMENTARIO. POSTURA DE
LOS PARTIDOS POLITICOS.

En un marco de profunda "intranquilidad" patronal-azuzado por mares de tinta de escritores y comentaristas sin escrúpulos y de visible tendencia reaccionaria-, de expectante opinión pública, de declaraciones contradictorias de las centrales obreras del país; el 6 de noviembre de 1969, en la Cámara de Diputados del Congreso Mexicano, se discutió el Capítulo referente a la vivienda obrera contenido en la Iniciativa de Nueva Ley Federal del Trabajo, sometida a la consideración parlamentaria.

Un representante por cada fracción de los cuatro partidos políticos representados en la Cámara baja, externó su opinión respecto al artículo de la Iniciativa.

Contrariamente a lo esperado, las opiniones de los cuatro partidos fueron congruentes con el espíritu revolucionario del Proyecto, y se llegó a la opinión unánime de considerar estrictamente obligatorias las disposiciones sobre vivienda obrera, no por ser una innovación específica que introducía el Proyecto, sino por considerarlas obligatorias desde la promulgación de la Constitución de 1917.

El primer diputado en hacer uso de la palabra, fué el C. Juan Manuel Gómez Lorín, del Partido Acción Nacional, quien, entre otras cosas, — afirmó:

"Sr. Presidente, señores diputados: la fracción XII del artículo-123 de la Constitución, que impone a los patrones la obligación de proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas y económicas, durante largos 52 años, con unas cuantas excepciones, ha sido letra muerta.

"Esta dolorosa situación desgraciadamente no llama la atención en México, porque a pesar de los elogios, excesivos a veces, y de los continuos

homenajes a nuestra Constitución es un hecho que hay otras muchas disposiciones constitucionales que tampoco se observan en la práctica...La fracción XII es una declaración de obligaciones a cargo de los patrones, y de correspondientes derechos en beneficio de la clase trabajadora, que para tener vigencia en la práctica, necesita ser reglamentada. Los artículos 136 a 153 de la Ley de Trabajo que estamos ahora discutiendo vienen a colmar esta vieja y grave laguna de nuestro sistema legal.

"El derecho a la vivienda, el derecho a una habitación digna, humana, o como dice la Constitución, a una habitación cómoda e higiénica, es un derecho del hombre, que hoy en día, nadie puede negar.

"...El problema en México, el problema de la vivienda en México es de todos conocido. En el campo tiene un grado positivamente alarmante. En los llamados "cinturones de miseria" -mal llamados "cinturones de miseria" porque no rodean nuestras ciudades sino que las penetran y forman parte de ellas y si no ocuparían las mayores extensiones por su misma miseria sí constituyen los lugares en los que vive la mayor parte de las poblaciones de muchas ciudades, inclusive de la capital-, en estos llamados cinturones de miseria, el problema es agudísimo. Pero aún en otras zonas, en las llamadas "zonas de las casas viejas", donde existen construcciones insalubres, en malas condiciones, anticuadas, construcciones que si se aplicaran con rigor -- los reglamentos sanitarios y los reglamentos de construcción tendrían que -- ser desalojadas, aún en estas zonas infinitamente mejores que el campo o los cinturones de miseria, aún en estas zonas es muy grave el problema de la vivienda....

"...Es muy plausible, pues, la reglamentación contenida en la nue

va Ley del Trabajo: pero hay aquí, al mismo tiempo, un grave riesgo. ESTA PARTE DE LA LEY HA SIDO UNA DE LAS QUE SE HAN RECIBIDO CON MAS RESISTENCIA. Se ha insistido en que muchas empresas no podrán cumplir con esta obligación. Se ha dicho que muchos negocios serán orillados a la quiebra si se les obliga a cumplir con esta obligación. Se ha dicho que esta obligación aumentará los costos de producción y que ello provocará carestías generales en el país...

"...El riesgo, el otro riesgo, otro riesgo menor, pero muy grave-también, es que esta obligación de los patrones, en la práctica, VAYA A SER-SUSTITUIDA CON PAGOS EN DINERO. YA LO PREVE EL ARTICULO 151 DE LA LEY; LOS TRABAJADORES, DICE ESTE ARTICULO, TENDRAN DERECHO, ENTRE TANTO SE LES ENTREGAN LAS HABITACIONES, A PERCIBIR UNA COMPENSACION EN EFECTIVO. HAY EL RIESGO DE QUE ESTA COMPENSACION QUE LA LEY PREVE COMO ALGO TEMPORAL, SE CONVIERTA EN UNA SITUACION DEFINITIVA. Y ESOS PAGOS EN DINERO EN NADA AYUDAN A LA-FAMILIA DEL TRABAJADOR A RESOLVER SU PROBLEMA. PORQUE EN LAS CONDICIONES AC-TUALES DE MEXICO, LOS MAYORES INGRESOS EN NUMERARIO SE DESTINARAN, NO A UNA-MEJORIA EN LA VIVIENDA, O NO SIMPLEMENTE A MEJORAR LA VIVIENDA, SINO A SOL-VENTAR OTRAS NECESIDADES VITALES, INGENTES DE LOS TRABAJADORES.

"Los propósitos plausibles de la ley se pueden frustrar, casi es-inevitable que se frustran, si el Estado no promueve condiciones y supuestos necesarios para realizar una política nacional de vivienda nacional. No sólo porque el problema de la vivienda excede al caso de la carencia de los traba-jadores; no sólo porque hay muchos mexicanos que, no encontrándose DENTRO DE LOS SUPUESTOS DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, no van a recibir ningún benefi-cio de esa reglamentación, sino porque aún en el aspecto concreto que la Ley

pretende resolver, se pueden frustrar sus propósitos en las condiciones actuales...

"Y es que para resolver el problema de la habitación no son suficientes disposiciones legales como las que ahora estamos analizando y no son tampoco suficientes convenios, acuerdos, disposiciones contractuales. Se requiere urgentemente la intervención del Estado, se requiere un cambio de conducta en toda la sociedad, para crear una política nacional que establezca las condiciones necesarias para que pueda ser eficaz el derecho a la habitación. Sin relevar, por supuesto, a los patrones, de la obligación que tienen, sino confirmando esa obligación, es indispensable esa política para impulsar los esfuerzos obrero-patronales que de otra manera pueden ser fragmentarios e ineficaces...Hace falta regenerar las zonas urbanas en decadencia o expropiarlas y expropiar inclusive terrenos urbanos no aprovechados, Hace falta limitar la especulación de esos terrenos urbanos; hace falta fomentar, establecer la posibilidad de créditos a largo plazo y con reducidas tasas de interés. Hace falta planificar las ciudades y prever su crecimiento. Hace falta mejorar los servicios urbanos y los transportes. Planear la acción conjunta de los organismos públicos y de los organismos privados; aumentar las partidas presupuestales para las viviendas; fomentar las industrias que abaratan los materiales de construcción y fomentar las industrias para la construcción de viviendas en serie. Hacen falta políticas demográficas y de migración interna que impidan el crecimiento desorbitado y desordenado de nuestras ciudades.

"Resolver el problema de la vivienda, señores diputados, es responsabilidad del Estado; pero no exclusivamente del poder público. Es ciertamente, también, responsabilidad de las empresas comerciales e industriales y e

y es, igualmente, responsabilidad de los sindicatos, de las instituciones de crédito y de seguros y, en general, de todos los grupos sociales organizados, porque es uno de los más graves problemas de la humanidad de nuestros días.

"En el caso concreto de las casas para los trabajadores, la obligación específica, por supuesto, recaé en los patronos, y éstos, los patronos, no pueden transferir sus responsabilidades a toda la comunidad. Por -- ello son condenables las actitudes defensivas; basadas en cálculos económicos opinables, que han adoptado empresarios para eludir esta responsabilidad.

"La reglamentación que contiene la nueva Ley Federal del Trabajo, tiene deficiencias, tiene excesos, tiene omisiones; hay problemas concretos -- mal planteados, hay otros que no están resueltos. Pero no creemos que ésta sea el momento oportuno para detenerse en estas deficiencias, porque tenemos la confianza de que si esta reglamentación de la fracción XII del artículo -- 123 de la Constitución responde a un verdadero propósito de resolver el problema de las deficiencias de la habitación, los defectos de la Ley serán superados en la práctica, y en su defecto, serán corregidos". (39)

El representante del Partido Oficial, diputado Alberto Briceño -- Ruiz, al tomar la palabra, hizo hincapie en que "analizar la problemática habitacional, las causas que la originan, los efectos que tiene y las posibles medidas que puedan adoptarse para su solución, consideros--continuó-- que no es materia de la Ley Federal del Trabajo, sin olvidar lo dramático que a veces -- tiene este problema, lo importante que es y lo necesario también, que implica que se estudie y se analice en todos sus aspectos la iniciativa que a esta Cá -- mara envió el señor Presidente...Para el cumplimiento de la obligación de las

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

"Señala el diputado Gómez Morín que existe una violación constitucional en materia de habitación, desafortunadamente, tal vez porque no tenía los elementos del caso, no ha señalado a quien puede ser imputable esta violación constitucional, se trata de incumplimiento a la disposición contenida en el artículo 123 de nuestra Ley fundamental y al contenido de la fracción III del artículo 111 de la ley vigente. Es por ello que en el dictámen se han -- analizado las diversas disposiciones. El propio diputado Gómez Morín señala que es plausible dicha reglamentación. Así lo consideramos nosotros. Y no sólo es plausible, sino fundamentalmente es posible su aplicación.

"Los artículos que integran este Capítulo han sido objeto de un estudio acucioso en el seno de las Comisiones. Se han tomado todas las medidas prudentes, todas las medidas previsibles. A lo imposible nadie está obligado. El llamado que él hace --supongo que a las autoridades-- para que cumplan con las disposiciones contenidas en este Capítulo, deberíamos extenderlo también. Hacer un llamado a las empresas, a los patrones, para que cumplan con la reglamentación contenida en este dictámen, y en el supuesto de que no lo hicieran, la propia Iniciativa señala la facultad para que los trabajadores ocurran ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje a exigir el cumplimiento de las disposiciones contenidas en este Capítulo. Consideramos que en la forma en que está reglamentada la disposición constitucional, no sólo se dá cumplimiento a la disposición, sino que se dan los elementos necesarios para que los patrones y los trabajadores puedan ocurrir ante las autoridades correspon

dientes a exigir las obligaciones que están contenidas en esta materia"(40)

El ciudadano Presidente en turno de la Cámara, puso de nueva cuenta a discusión el Capítulo relativo a las habitaciones de los trabajadores, y en esta ocasión tomó la palabra el diputado Lázaro Rubio Félix, representante de la fracción parlamentaria del Partido Popular Socialista, quien, entre otras cosas, dijo:

"Al expedirse la Ley Federal del Trabajo en 1931, reglamentaria -- del artículo 123, quedó asentada en el artículo 111, fracción III, la obligación constitucional para los patrones de proporcionar habitaciones a sus trabajadores, en los términos constitucionalmente señalados.

"El mismo artículo 111 dejó a los ejecutivos federal y estatales -- la expedición de reglamentos indispensables para hacer realidad la aplicación de la garantía constitucional de referencia, entre los cuales señalamos el ex pedido en diciembre de 1941 para las empresas de jurisdicción federal y el -- promulgado en 1942 para empresas que no fueran de jurisdicción federal, aplicable en el Distrito Federal.

"Con tal motivo y considerando que es una obligación del Estado la de velar por la aplicación del derecho constitucional que rige la vida política y jurídica de México.

"...Que el imperativo constitucional señalado en la fracción XII -- del artículo 123 de la Constitución, al igual que todos sus preceptos, ya no están a discusión en cuanto a su validez normativa, dado que tiene plena vigencia desde hace cincuenta y dos años.

(40) Ob. cit. pp. 49.

"...La fracción parlamentaria del Partido Popular Socialista propone el siguiente texto como adición al artículo 143:

"Si transcurrido el plazo ya señalado que nosotros proponemos en el artículo 139 sea de uno y no de tres años -(habíamos visto que en el art. 141 de la Iniciativa el plazo estaba limitado a un año)- no se establecen -- los convenios para el cumplimiento de esta obligación, el Gobierno Federal,-- procederá a solicitud de los sindicatos, a la expropiación a cargo de la empresa remisa, de los terrenos que sean necesarios, y a la construcción de -- las obras de urbanización y de las casas habitaciones que requieran los trabajadores". (41)

-El C. presidente: "Tiene la palabra el señor diputado Germán Cerverón del Razo."(Representante del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana).

"Estamos conscientes de todas las carencias en materia habitacional, y recogemos las voces de angustia de una humanidad que crece más aprisa que las viviendas que construye.

..."Por lo que concierne al planteamiento que se hace en relación con la primera parte del artículo 143 del Capítulo que estamos analizando, -- ya las Comisiones Dictaminadoras en la página 6 de su Dictámen, dejaron explicado que consideraron conveniente ampliar a tres años el plazo para la celebración de los convenios en que deberán determinarse la forma y los términos en que las empresas cumplan sus obligaciones, porque estimaron que el -- término de un año es sumamente reducido y que sería imposible a las autorida

des del trabajo atender, dentro de ese período, los problemas de todas las empresas.

"En lo que se refiere a la parte final de la propuesta que se debate, es necesario recalcar que, sobre el dudoso éxito de la alternativa que se plantea, existe la efectividad del artículo 151 del propio Capítulo, cuya mecánica mantiene el espíritu realista del derecho del trabajador de tal manera que sin perjuicio del programa habitacional que alienta en la Iniciativa, y sólo en tanto se cumple ésta, a fin de que la integración económica del trabajador quede protegida, se recompense mensualmente para el pago de la renta de la casa que ocupe. La iniciativa es aquí congruente con la protección extendida del salario a la referida integración económica del trabajador en el concierto social, el trabajador queda así protegido y en la misión del patrón dispone del ejercicio consecuente para hacer cumplir la obligación. Agregamos, debe entenderse desde luego que la obligación patronal de proporcionar una compensación mensual conforme al convenio, cuando no se hayan proporcionado habitaciones, para dejarla en el pago de renta, era precisamente dentro del plazo máximo de tres años de que habla el artículo 143 que está en debate. Por tal motivo, señores diputados, la Iniciativa mantiene incólume la idea de la habitación del trabajador y además tiene suficiente dosis de previsión para las modalidades del cumplimiento por parte del patrón, por cuyas razones estoy solicitando a esta honorable Asamblea apruebe el texto íntegramente en sus términos". (42)

-El C. presidente: "Sírvese la Secretaría poner a votación económica, a consideración de la Asamblea si se consideran suficientemente discutidos los artículos 139 y 143 del dictámen. Los que estén por la afirmativa (42) Ob. cit. pp. 51 y ss.

sírvanse manifestarlo." Suficientemente discutido.

-El C. Secretario Leyva, Juan Pablo: "Por instrucciones de la presidencia se pregunta a la Asamblea si es de aceptarse la adición propuesta por el señor diputado Lázaro Rubio Félix al artículo 143. Los que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo". Desechada.

-C. Presidente: Proceda la Secretaría a tomar la votación nominal de los artículos 139 y 143.

-El C. Secretario Leyva, Juan Pablo: Se va a tomar la votación nominal de los artículos 139 y 143 del dictámen. Por la afirmativa.

-El C. prosecretario Mendoza Avila, Eusebio: Por la negativa.

(Votación)

-El C. secretario Leyva, Juan Pablo: ¿Falta algún ciudadano diputado de votar por la afirmativa?

-El c. prosecretario Mendoza Avila, Eusebio: ¿Falta algún ciudadano diputado de votar por la negativa?

Se va a proceder a tomar la votación de la mesa.

(Votación)

Aprobados los artículos 139 y 143 del dictámen por 118 votos en pro y 13 en contra.

III

LA NUEVA LEY FEDERAL

DEL TRABAJO.

El 1º. de mayo de 1970 entró en vigor la Nueva Ley Federal del Trabajo, en un día en el que más de medio millón de obreros de las grandes centrales del país se dieron cita en la Plaza de la Constitución de la Capital de la República, en señal de solidaridad con un régimen que daba un paso definitivo en la consolidación de su política obrerista.

El Capítulo III del Título IV de la Nueva Carta Labora, contenía en sus artículos 136 a 153, las disposiciones relativas a la obligación de los patrones de proporcionar habitaciones a sus trabajadores.

Es menester hacer referencia al contenido de la Ley comentada que al efecto sacaron a la luz, el maestro Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba-Barrera, en relación al mencionado Capítulo:

CAPITULO III

Habitaciones para los trabajadores.

ARTICULO 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.

COMENTARIO: Aún cuando se reproduce esencialmente la fracción XII del artículo 123 Constitucional -comenta el maestro-, no se resuelve adecuadamente el problema habitacional de los trabajadores, ya que debió generalizarse

zarse el pensamiento del Constituyente de 1917, a fin de que todos gocen del beneficio de tener habitaciones, sin hacer distingos injustos 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 representantes de los 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 laboran en cada empresa y el salario de los mismos, a semejanza del sistema de cuotas del I.M.S.S. 3o. Deberán hacerse los estudios e investigaciones que sean necesarios para la resolución del problema habitacional dentro del término de 3 años a que se refiere el art. 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 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.

ARTICULO 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.

ARTICULO 138.- Los trabajadores de planta permanente, con una antigüedad de un año, por lo menos, tienen derecho a que les proporcionen habitaciones.

COMENTARIO: El derecho para obtener habitaciones se realiza de --

dos maneras:

1o. Proporcionándole los patrones a los trabajadores habitaciones en arrendamiento;

2o. Proporcionándoselas en propiedad. Estas obligaciones deben de cumplirse dentro del término de tres años, conforme al artículo 143; pero entre tanto los patrones estarán obligados a pagarles a sus trabajadores la compensación mensual a que se refiere el art. 151.

ARTICULO 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.

ARTICULO 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, pondrán los trabajadores acudir ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 782 y siguientes.

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

ARTICULO 143. En el caso del artículo anterior, los sindicatos de trabajadores y las empresas, dentro del término de tres años, contados a partir de la fecha en que entre en vigor la ley, o desde el día siguiente a la terminación del primer año de funcionamiento, si se trata de empresas de nueva creación, establecerán en convenio 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.

COMENTARIO: Estos convenios deben ser revisados por la Junta de Conciliación y Arbitraje.

ARTICULO 144. En las empresas o establecimientos en las 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.

COMENTARIO: Estos convenios se presentan ante la Junta de Conciliación y Arbitraje.

ARTICULO 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 hubieren 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 art. 142, las características de las habitaciones que se construirán, tales como la superficie de cada habitación, número y dimensiones de los cuartos de que se compondrá, servicios sanitarios y de cocina y demás dependencias;
- IV. Si la empresa construye las habitaciones para darlas en arrendamiento a

los trabajadores, podrá cobrar hasta el 6% anual del valor catastral de las habitaciones, por concepto de renta;

V. Si las habitaciones se construyen para que sean adquiridas por los trabajadores, 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 construirse anualmente o dentro del término que se convenga, y las fechas para la construcción de nuevas habitaciones, hasta satisfacer las necesidades de todos los trabajadores.

ARTICULO 146. Las habitaciones podrán ser unitarias o multifamiliares

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

ARTICULO 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.

ARTICULO 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.

ARTICULO 149. Cuando se trate de trabajadores propietarios de alguna habita-

ción, 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.

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

ARTICULO 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.

II. Los trabajadores tienen las obligaciones siguientes:

- a). Pagar las rentas.
- b). Cuidarla como se fuera propia.
- c). Poner en conocimiento de la empresa los defectos y deterioros que observen.
- d). Desocupar la habitación a la terminación de las relaciones de trabajo -- dentro de un término de 45 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.

ARTICULO 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.

ARTICULO 152. Los trabajadores tendrán derecho a ejercitar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje las acciones individuales y colectivas que derivan del incumplimiento de las obligaciones impuestas en este Capítulo.

ARTICULO 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. (43).

(43). Trueba Urbina, Alberto; Trueba Barrera, Jorge: Nueva Ley Federal del Trabajo, 1a. ed., 1970, Edit. Porrúa, pp. 77 y ss.

CONCLUSIONES

1.- La actitud asumida por los diputados de los diferentes partidos políticos en las discusiones del Congreso, unificada a valores entendidos, sobre que la obligación de dar vivienda a los trabajadores, contenida en la Iniciativa, estaba vigente desde 1917; que el cumplimiento de tal obligación no elevaría los costos de la producción, ni provocaría carestías generales, ni frenaría el desarrollo del país, descapitalizaría la industria y el comercio, ni auyentaría a los inversionistas, dió al traste con la visión catastrófica de la iniciativa privada que, tanto en noviembre de 1909, como en agosto de 1931, y en 1917, auguró la derrota de las conquistas obreras.

2.- El artículo 136 de la Nueva Ley Federal del Trabajo, reproduce esencialmente el espíritu de la fracción XII del artículo 123, al disponer que "Están obligadas a proporcionar habitaciones a sus trabajadores...Las empresas-agrícolas, industriales, mineras O DE CUALQUIER OTRA CLASE DE TRABAJO...", - pues significa, como ya lo apuntábamos en el Cap. II de esta Tesis, la aplicación de la Teoría Integral a la solución del problema habitacional mexicano. Pero hay que recordar que tal artículo no generaliza el pensamiento del Constituyente de 1917 al hacer una clasificación injusta, que deja fuera de los beneficios a diversos trabajadores del sector primario de la producción- (artesanos, jornaleros, medieros, empleados domésticos, entre otros).

3.- Abogamos porque los convenios que celebren trabajadores y empresarios, - para fijar las condiciones del cumplimiento de la obligación habitacional, - sean estrictamente revisados por las Juntas de Conciliación y Arbitraje, tanto en su contenido, como en cuanto a la imposición de un término perentorio-

so pena de sanción, pero también exigimos que las compensaciones mensuales a que se refiere el artículo 151 de la Nueva Ley, no vaya a significar una evasión respecto al cumplimiento de la obligación patronal.

POSICION PERSONAL

En ninguna Constitución del mundo, antes de la Constitución Social de 1917, se había entendido el Derecho Social en su exacta dimensión: como una entidad de disposiciones jurídicas que, engendradas en estamentos sociales determinados, conquistaran instituciones como el derecho a la seguridad social, la justicia social, la idea de igualdad, libertad y dignidad de los trabajadores, el propósito de incorporar a las clases trabajadoras a un nivel decoroso de vida, a la civilización y a la cultura, todo ello dentro del contexto de una legislación laboral tan amplia como la que consigna el artículo 123 de la Constitución mexicana.

En el Teatro de la República de la Ciudad de Querétaro, durante las discusiones del Proyecto de Constitución, se alzaron las voces que lanzaron al mundo la idea de los derechos sociales. El calor revolucionario de los diputados Múgica, Jara, Baca Calderón, Manjarrez, Monzón, Colunga, Recio, etc., hizo posible, en un país como México, traicionado y explotado durante siglos por un régimen de producción oprobioso, implantar el Derecho Social, encarnado en normas protectoras de las clases explotadas del país.

Dos innovaciones del diputado Francisco J. Múgica en el seno del ala radical del Congreso Constituyente, causaron expectación entre los continuadores del maderismo: el derecho de los trabajadores a obtener de los patrones habitaciones cómodas e higiénicas, y el derecho de los trabajadores a tener participación en las utilidades de las empresas; innovaciones que, plasmadas en la Constitución de 1917, se cumplieron sustancialmente y se interpretaron en su espíritu en la Carta Laboral de agosto de 1931.

La Ley Federal del Trabajo de 1931, interpretó fielmente el artículo 123 de la Constitución Social de 1917, extendiendo la obligación patronal de

dar vivienda, a los trabajadores de las empresas industriales, agrícolas, mineras, O DE CUALQUIER OTRA CLASE DE TRABAJO, razón de más para que nosotros a lo largo de esta Tesis, hayamos acogido con entusiasmo la Teoría Integral del Derecho Mexicano del Trabajo, del maestro Alberto Trueba Urbina, para -- aplicarla a la solución del problema habitacional obrero.

Nuestra posición teórica se encuentra respaldada por el ejercicio jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su Jurisprudencia 85, que consideró que los reglamentos de la fracción III del art. 111 de la Ley de 1931, contenía disposiciones que por su sólo promulgación, tenían el carácter de inmediatamente obligatorias, aplicando cabalmente la legislación de amparo vigente en el país.

Las fuerzas oscurantistas de México manifestaron, tanto en 1931, como en 1970 -al entrar en vigor la Nueva Ley Federal del Trabajo-, su sistemática oposición a que se cumpliera el programa habitacional, que conjuntamente llevaban a la práctica los gobiernos mexicanos y las fuerzas más progresistas del país, alegando en su favor que tal programa elevaría los costos de producción en las industrias, provocaría carestías generales en todo el país, descapitalizaría la industria y el comercio, ahuyentaría a los inversionistas, y a largo plazo provocaría la ruina de sectores importantes de la economía nacional.

Rebatimos la falacia de estas afirmaciones, pues el programa habitacional mexicano plantea un financiamiento a largo plazo que no provoca un desembolso inmediato, y que además es cubierto por empresarios y obreros. -- Por otro lado, hemos propuesto que una acertada política tributaria, la canalización de inversiones hacia actividades productivas que redunden en beneficio del sector agropecuario, ampliando el mercado interno y tendiente a evi-

tar el grave problema del desempleo y la migración de zonas rurales a urbanas, el sacrificio del consumo suntuario de minorías privilegiadas, una adecuada política de urbanización y desarrollo integral de la comunidad, la descentralización de la actividad económica, el fomento de las industrias regionales de materiales de construcción, apoyados por el aparato estatal, contribuirían, en gran medida, a la solución del problema habitacional obrero.

Estamos conscientes que, hasta la fecha, la acción constructora de los organismos creados por el Estado para la solución del problema en cuestión, ha arrojado resultados raquíticos, ya que no ha ayudado, sino en un mínimo porcentaje a solucionar las exigencias y los déficits habitacionales.

Planteamos uno de los más graves problemas de intranquilidad social, que de no resolverse, llevaría al país a funestas consecuencias. El déficit cuantitativo y cualitativo actual de viviendas asciende a más de cuatro millones, susceptible de duplicarse en el término de diez años.

Por último, el solucionar integralmente, con sentido patriótico - el problema habitacional de los trabajadores mexicanos (nos referimos tanto a los que prestan un trabajo de carácter económico, como a los profesionistas, empleados comerciales, domésticos, artesanos, jornaleros, medieros, etc.) implicaría la creación de la Secretaría de la Vivienda, dentro del Poder Ejecutivo, y tomando como base fundamental la obligación patronal, y la dirección del Estado.

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

- Anteproyecto de Ley Federal del Trabajo 1931.
- Anuario de Estadísticas del Trabajo O.I.T.
- Archivo de las Reuniones O.I.T.
- Banco de México, S.A. F.O.V.I.
- Bonilla, Arturo. La Subocupación Rural. Neolatifundismo y Explotación.
- Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo.
- Camargo Piñuela, Sergio. La Habitación del Mexicano, Un Reto.
- Código Internacional del Trabajo.
- Conferencia Internacional del Trabajo 44a. Reunión.
- Conferencia Internacional del Trabajo 45a. Reunión.
- Contrato Colectivo de Trabajo C.F.E. y STERM.
- Contrato Colectivo de Trabajo P.E.M.E.X. y STPRM.
- Constitución Política Estados Unidos Mexicanos.
- Convenios y Recomendaciones 1919-1966 O.I.T.
- Dávalos Morales, José. Grandiosidad del Derecho Mexicano del Trabajo.
- De la Cueva, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo.
- Diario de los Debates. Julio de 1931.
- Diario de los Debates. Noviembre de 1969.
- Flores, Edmundo. Tratado de Economía Agrícola.
- Floris Margadant, Guillermo. Derecho Romano.
- Iniciativa de Nueva Ley Federal del Trabajo.
- Jurisprudencia 85 S.C.J.N.
- Ley Federal del Trabajo 1931.

Ley Orgánica del I.S.S.S.T.E.

Ley del Instituto Nacional de la Vivienda.

Ley Gral. de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

Libro de Actas de las Reuniones O.I.T.

Mendieta y Núñez, Lucio. El derecho Social.

Programa Financiero de Vivienda S.H. y C.P.

Proyecto de Constitución 1917.

Radbruch, Gustavo. Introducción a la Ciencia del Derecho.

Recomendación 115. O.I.T.

Reglamento del 31 de diciembre de 1941.

Reglamento del 24 de febrero de 1942.

Sánchez Alvarado, Alfredo. Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo.

Trueba Barrera, Jorge. El Juicio de Amparo en materia de Trabajo.

Trueba Urbina, Alberto. El Artículo 123.

Trueba Urbina, Alberto. Qué es una Constitución Político-Social?

Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge, La Ley Federal del Trabajo
de 1931.

Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge. Nueva Ley Federal del Tra-
bajo de 1970.