

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

---

**FACULTAD DE DERECHO**

**"LA VIVIENDA OBRERA EN LA  
LEGISLACION MEXICANA"**

**TESIS RECEPCIONAL**

Que para obtener el título de :

**LICENCIADO EN DERECHO**

P r e s e n t a :

**CARLOS I. MORA PALACIOS**

MEXICO, D.F.

1972



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.

AL SR. LIC. DON JOSE DAVALOS MORALES  
MAESTRO DE ESTA FACULTAD  
CON EL AGRADECIMIENTO DE HABERME DIRIGIDO ESTA TESIS

A MIS MAESTROS

A MI FAMILIA

A MIS AMIGOS

## INDICE

	Página
INTRODUCCION	1
CAPITULO I. LA VIVIENDA POPULAR EN LA EPOCA PRE-HISPANICA.	3
a). Aztecas.	3
b). Texcocanos.	5
c). Mayas.	5
d). Distribución de la Tierra en la Epoca Pre-Hispanica.	6
e). Los centros urbanos y las viviendas en la época pre-hispanica.	7
CAPITULO II. LA VIVIENDA POPULAR EN LA EPOCA COLONIAL.	10
a). Régimen de administración de justicia durante la colonia.	10
b). Los centros urbanos y las viviendas en la época colonial.	13
c). Instrumentos jurídicos que influyeron en el futuro de América. La carta de Bayona y la constitución de Cadiz.	15
CAPITULO III. IDEOLOGIA DE LOS INSURGENTES FRENTE A LA CLASE HUMILDE DE MEXICO.	18
a). Bando promulgado por Hidalgo.	18
b). Los sentimientos de la nación, expuestos por Morelos.	18

c).	Los elementos constitucionales que han de fijar nuestra felicidad, José Ignacio López Rayón.	19
d).	La constitución de Apatzingan del 22 de octubre de 1814.	19
CAPITULO IV.	EVOLUCION DE LA IDEOLOGIA RESPECTO A LOS DERECHOS DE LAS CLASES HUMILDES DESDE LA CONSUMACION DE LA INDEPENDENCIA HASTA LA CONSTITUCION DE 1917.	21
a).	Constitución de 1824, su derogación. Bases Constituyentes. Las siete leyes.	21
b).	Los tres proyectos de constitución de 1842.	22
c).	Las bases organicas. de 1834.	23
d).	El acta de reformas de 1847.	24
e).	La Constitución de 1857.	24
f).	LA EPOCA DE JUAREZ	26
g).	De Porfirio Diaz a Venustiano Carranza.	27
CAPITULO V.	LA CONSTITUCION DE 1917.	
CAPITULO VI.	SITUACION DE LA VIVIENDA DE LA GENTE HUMILDE DE MEXICO DESDE LA INSURGENCIA HASTA LA CONSTITUCION DE 1917.	35
CAPITULO VII.	LA FRACCION XII. DEL ARTICULO 123, DE LA CONSTITUCION DE 1917, TAL COMO FUE APROBADO POR EL CONSTITUYENTE.	38
CAPITULO VIII.	ESTUDIO DE LAS LEGISLACIONES EXTRANJERAS, EN RELACION CON LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN LA FRACCION XII. DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.	41
CAPITULO IX.	DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.	45

CAPITULO X. EL PROBLEMA HABITACIONAL EN MEXICO Y SUS CAUSAS.	52
a). Definiciones.	52
b). Acervo de viviendas con que se cuenta.	53
c). La explosión demográfica.	54
d). Desplazamiento de la población hacia los centros urbanos.	56
e). Elementos Politico-Económicos usados para resolver el problema.	58
 CAPITULO XI. MEDIDAS LEGISLATIVAS TOMADAS PARA RESOLVER EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA DEL PUEBLO.	 65
 CAPITULO XII. LA REFORMA ECHEVERRIA.	 69
a). La Reforma Constitucional.	70
b). La Reforma a la Ley Federal del Trabajo.	74
c). Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.	83
d). Pasos legislativos que faltan por darse.	107
 CAPITULO XIII. CONCLUSIONES.	 113
 BIBLIOGRAFIA.	 119

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

Desde que inicié mis estudios para graduarme de Licenciado en Derecho, comprendí que esta profesión entraña la responsabilidad de ejercerla buscando ministrar ayuda y apoyo a quienes con nosotros integran el conglomerado social en que vivimos. Comprendí que no es lícito que quienes obtienen un título en una Universidad, que como las nuestras se sostienen con el esfuerzo de todos los Mexicanos, aproveche su grado universitario para enriquecerse y vivir fácil.

Estoy consciente también que en nuestro medio quienes necesitan apoyo, estímulo y ayuda, son los integrantes de las clases económicamente débiles y por ello juzgo que las actividades profesionales más valiosas son aquellas que se encaminan a prestar servicios a estas clases débiles económicamente.

Juzgo que el problema más lacerante de nuestro medio es el habitacional, ya que en México confrontamos un déficit de viviendas, déficit que de no poner remedio irá aumentando por el crecimiento demográfico que se está verificando y por la concentración de mexicanos en las urbes con que cuenta el país. Por ello elegí como tema del trabajo que habré de someter a la consideración de mis Sinodales en mi examen recepcional, el de "LA VIVIENDA OBRERA EN LA LEGISLACION MEXICANA".

Ningún estudio de una ley, es completa si no se escudriña - en los antecedentes de ella, si no se compara con las leyes que en la mate ría están vigentes en otros países y si no se prevén las consecuencias po sitivas y negativas que esa ley habrá de acarrear. Por ello no me limitaré en este trabajo al estudio escueto de la ley vigente que en la materia que abordo, existe, sino que habré de mencionar todos los aspectos que con tal ley estén relacionados.

## C A P I T U L O I

### LA VIVIENDA POPULAR EN LA EPOCA PRE-HISPANICA

El problema de la vivienda en los regimenes de Gobierno - - pre-hispanicos, debio haber sido muy reducido, en atención a que la escasa densidad de pobladores, permitía seguramente la ocupación de terrenos para instalar habitaciones, que por lo demás no debieron ser costosas, dada la forma de vida de los habitantes del país en la época anterior a la conquista.

Sin embargo un estudio somero de los sistemas de imparti- - ción de justicia que se aplicaban en aquella época, nos lleva a la conclu- sión de que las clases desvalidas de entonces no gozaban de normas sufi- - cientes que garantizaran sus derechos individuales y los de su patrimonio. Una breve reseña de aquellos sistemas de impartición de justicia fortalecerá esta conclusión:

#### A). AZTECAS.

En el México de los Aztecas, sus leyes se conservaban en escrituras jeroglificas. Sus Jueces eran nombrados por el Monarca, conocian de asuntos civiles y criminales y se llamaban Tatliquen. Estos Jueces, en sus funciones se coronaban con una melena igual a la real, para indicar a

los demás que ejercían la justicia en nombre del monarca.

El Palacio Real se dividía en doce Salas o Tlatzen ticoyan. Trabajaban mediante división de materias, asuntos criminales, asuntos civiles, causas populares, asuntos de hacienda, asuntos de guerra, como un sintoma del sistema imperialista que era el azteca, había salas especiales para Juzgar a los nobles. Todos los fallos los dictaba el Monarca a quien se consideraba en el régimen jurídico que en aquel entonces existía como el poseedor y dueño absoluto de toda la tierra y a quien se daba el carácter de Juez Supremo.

El Monarca tenía para asesorarse además a los caciques ancianos y como brazos ejecutores de sus fallos contaba con funcionarios que se llamaban El Cihuacoatl y el Tlacatecatl, que le representaban en otras ciudades de su dominio, el primero de los citados en los núcleos importantes y el segundo en medios pequeños. Estos personajes en sus respectivas jurisdicciones actuaban formando a su vez Tribunales, con otros dos Jueces llamados Cuahunochtle y Tlailotlac, el recinto donde funcionaba el Tribunal se llamaba Tlalzentecoyan que quería decir Lugar de Sentencia.

De la relación de como funcionaba la Justicia en el Imperio de los Aztecas, se deduce que la voluntad soberana del Monarca o de sus representantes era definitiva y que por ello no había garantía alguna para las desvalidas que pudieran propiciar algún derecho a la morada de las gentes que formaban esta clase desvalida.

## B). TEXCOCANOS.

El regimen de impartición de Justicia Texcocano, era parecido:

Existía un Tribunal Supremo llamado también Tribunal de - - Dios, que contaba con dos Salas o Tribunales y que en conjunto se denominaba Teocpalpan.

Era impresionante el lujo de las instalaciones y locales en que trabajaban los Tribunales texcocanos. Sillas de oro engarzadas de piedras preciosas, alfombras de pieles de leones y tigres, plumas de agujas reales, pepitas de oro, laminas del mismo metal y tejidos bellisimos, - daban la idea de la importancia que este Pueblo concedía a la impartición de la justicia.

Pero como en la Tribu Azteca, todas las resoluciones las - dictaba el Monarca o representantes de él.

Ninguna ley protectora para los débiles.

## C). MAYAS.

Entre los Mayas, había una variante importante en la impartición de la justicia. Si bien era el Monarca el que resolvía lo hacia - no asesorado por jueces que el mismo nombraba, sino por los sacerdotes que imponían su voluntad a nombre de los dioses.

Los sacerdotes tomaban un nombre especial, se les denomina-

ba Chilanes, Chanes y Hacenes, sus derechos en materia de impartición de justicia se consideraba como consuetudinario y los ejercían en todos los ramos, inclusive hasta en el de relaciones internacionales. Los juicios eran verbales y era oficial la entrega de un regalo al Juez antes de iniciarse un juicio, una especie de tributo a la judicatura.

Esta ojeada a las instituciones jurídicas existentes en el país antes de la conquista nos llevan a la conclusión de que no habiendo para las clases desheredadas garantías individuales y estando sólo sujetas a la benevolencia de los Reyes, no podía haber ninguna legislación que garantizará la morada de los que vivían de su trabajo personal. (1)

#### D). DISTRIBUCION DE LA TIERRA EN LA EPOCA PRE-HISPANICA.

Si la vivienda y los conjuntos habitacionales a que ella da margen, se ubican en terrenos, es indispensable para el estudio de la vivienda en la época prehispánica, hablar de como estaba repartida la tierra en aquel entonces.

La propiedad entre los aztecas se hallaba dividida, en tierras del rey, tierras de los nobles, tierras de los guerreros, tierras de los dioses y tierras de los pueblos. Las tierras del rey se llamaban Tlatēcocalli, las de los nobles Pilalli, las de los guerreros Mitlchimalli y las de los Dioses cuyos productos se destinaban al sostenimiento de los templos y a costear las ceremonias religiosas, se llamaban Teotlalpan. En relación con las tierras destinadas a los Pueblos, las que se acaban de citar eran desproporcionadamente mayores.

Los pueblos, como unidad social gozaban de pequeñas parce--

las, que se repartían entre los moradores respectivos. Las tierras comprendidas en las incipientes zonas urbanas se llamaban Calpulalli y las tierras que quedaban fuera del centro urbano se denominaban : Alte Petlalli. Solo se concedían de estas parcelas el usufructo, pero no la propiedad que seguía perteneciente al pueblo.

Entre los Mayas, la tenencia de la tierra tenía otras características: No había propiedad privada, debido a la mala calidad de las tierras que prácticamente no les interesaba. El campesino cultivaba lo que podía, pero después de dos o tres años la tierra no rendía y la abandonaba, emigrando a buscar otras tierras mejores o que no hubieran sido cultivadas recientemente y donde pudiera por uno o dos años trabajar, para luego irse a buscar asiento a otro lugar.

#### E). LOS CENTROS URBANOS Y LAS VIVIENDAS EN LA EPOCA PRE-HISPANICA.

Estudiosos de nuestra historia antigua, nos entregan la crónica de la vivienda prehispánica en lo que se ha dado en llamar la Mesoamérica, este es la parte de nuestro territorio en la que floreció y se desarrolló la cultura hasta la llegada de los españoles. Nos dicen que las viviendas no estaban distribuidas en concentraciones, en manzanas o nucleos apretados, sino que ellas eran colocadas en forma dispersa, formando extensos suburbios de verdaderas granjas, teniendo sin embargo un núcleo que los aglutinaba, que era el centro en donde colocaban los edificios religiosos, como los oratorios piramides, los monasterios, etc. Los centros administrativos, como el Palacio de Gobierno, los centros deportivos y recreativos como el palacio de pelota, las plataformas para los grandes bailes y los centros comerciales, como los mercados. Siempre se construían-

estas edificaciones en grandes plazas que eran el corazón de los poblados.

Se jerarquizaba la construcción, los señores y sacerdotes tenían sus casas cerca del centro ceremonial, después venían las casas de la "gente principal" y por último la del pueblo humilde.

Como un elogio de los habitantes decía un cronista: "Los indios habitaban con mucho orden y limpieza, sin malas plantas pero con buenos árboles".

Las construcciones de las masas populares, eran y piense que aún sigue siendo, de varas paja, madera, adobes, etc., materiales todos que les proporcionaba el medio circundante.

La construcción de estas viviendas se hacía generalmente con la ayuda de los parientes y vecinos, en unas horas de los días de asueto. Esta construcción en forma colectiva, acusa la solidaridad que había entre los pobladores de un mismo núcleo, en que por amistad o parentesco los vecinos trabajaban en sus días libres para que un miembro de la comunidad tuviera vivienda.

Contrasta esta forma de construcción de las viviendas pobres con las increíbles obras materiales levantadas por las civilizaciones precortesianas, que duraron realizándose mucho tiempo y que se construían con la motivación del fanatismo religioso y la explotación de los señores de la elite dominante.

Claro está que los centros urbanos tenían características -

propias que les daban las zonas donde estaban enclavados, Tenochtitlan por ejemplo, era muy peculiar; contaba con una gran plaza ceremonial en la que destacaba la enorme mole del tecalli, la casa del emperador, los palacios de los principes, las casas de recreo, la de las fieras y el mercado. En torno de este nucleo se levantaban las demás construcciones unas las más cercanas de piedra y techos de terrado y las más lejanas construídas con carrizos y barro. Según la categoría de la vivienda se le proveía con patios, jardines y árboles. Del centro ceremonial partían hacia los cuatro rumbos cardinales calzadas muy peculiares, anchas siendo la mitad de tierra dura y firme y la otra parte de canales, por donde se transitaba en canoas y barcas.

De las casas de los señores expresó un cronista: en sus azoteas hubieran podido correr a caballo hasta treinta hombres".

De las casas de los humildes nos habla elocuentemente una realidad: Durante la batalla y toma de la gran Tenochtitlan, por los conquistadores, las viviendas populares fueron arrasadas y destruídas fácilmente, por lo que la ciudad tuvo que ser abandonada por sus moradores, dejando como testigos de la derrota las grandes moles de los teocallis y de los edificios de la nobleza que eran de "maciza construcción". (2) (3).

## C A P I T U L O   I I

### LA VIVIENDA POLULAR EN LA EPOCA COLONIAL

#### A). REGIMEN DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA DURANTE LA COLONIA.

Afianzada por Cortés la Conquista, con la caída en sus manos de la Gran Tenochtitlan, se abrió la época Colonial en que México quedó sometido a España.

A los nuevos territorios incorporados al reino Español se les llamó Indias Occidentales.

Este nombre se usó, por que en aquel entonces era frecuente la navegación a la India Oriental, lugar que se tenía por lo último de la tierra, entonces al descubrir España las nuevas tierras en dirección distinta de las Indias Orientales, al conquistado y descubierto se le designó por razón del rumbo que se tomaba para venir a ellas, Indias Occidentales.

Realizada la conquista, Cortés empezó a gobernar sin norma alguna, y sólo con la aplicación de su criterio de conquistador que reclama su botín, pero después en 1519 todas las posesiones comprendidas dentro de la denominación común de Indias Occidentales, empezaron a regirse por la recopilación de las leyes de Indias sancionadas por Carlos II de

España y en tal recopilación quedaban incluidas las cédulas provisiones, ordenanzas, autos de gobierno y otros despachos expedidos por los monarcas Españoles.

Por el año de 1560, la Corona comisionó al entonces Virrey Don Luis de Velazco para que reuniera las cédulas y cartas que se referían a la buena Administración de la Justicia en la Nueva España y conforme a las cuales tenía que obrar la audiencia de México. El Virrey delegó el trabajo encomendado a él, al Oidor Don Vazco de Puga, quien tres años después en 1563, publicó un cédulario.

Igual comisión y por lo que se refiere a aquel territorio se había conferido al Virrey del Perú, pero no pudo cumplir y las cédulas correspondientes a aquella región de las Indias Occidentales no se llegaron a codificar y publicar.

Felipe II, en el año de 1570, dispuso que se recopilaran las leyes y provisiones dictadas para ser aplicadas en las Indias, suprimir o derogar las que no convinieran aclarar las dudosas y distribuir las por sus materias y títulos. Desgraciadamente sólo en una pequeña parte fue obedecido pues apenas si se pudo publicar lo relativo al Consejo de Indias y sus ordenanzas.

Buscando suplir las demás leyes, se ordenó a Diego de Encinas, copiar las órdenes libradas hasta 1596, lo que se hizo en dos tomos impresos que no fueron de mucha utilidad por no estar distribuidas tales leyes convenientemente.

Esta obra se continuó o pretendió continuar con el nombramiento de una comisión compuesta por el Presidente de Consejo de Indias, y los Licenciados Villa Gómez y Aguilar, fué hasta 1628 y 1660 cuando se pudo dar cima a estos trabajos de recopilación. Sobrevinieron también otras leyes importantes para la Nueva España, como Las Ordenanzas de Villar, en 1786, Las Ordenanzas de Intendentes de 9 de diciembre de 1786 y la recopilación sumaria de los autos acordados de la Real Audiencia y la Sala del Crimen, que fueron impresos en 1787.

Todas estas Ordenanzas, autos, provisiones, cédulas etc. tenían dos características, se trataba con ellas de proteger al indio de las regiones conquistadas y se procuraba que con ellas se afianzara el dominio de la Metrópoli en las tierras conquistadas. Por lo que se refiere a las disposiciones en favor de los naturales, puede pensarse que era una mera pose de quien las dictaban pues de sobra sabía que no serían obedecidas ya que no había sanción para quien las violara y su cumplimiento quedaba en manos precisamente de aquellos a quienes interesaba burlarlas, y fue así como por encima y a pesar de esta legislación supuestamente proteccionista del indio, florecieron las encomiendas, los repartimientos y todos los demás procedimientos y medios de esclavitud.

Listando brevemente las instituciones encargadas de administrar la Colonia e impartir Justicia en ella, tenemos que había:

El Virrey, representante personal del Monarca, Capitán General, Gobernador del Territorio encomendado a su cuidado, Presidente de la Audiencia y Vicepresidente del Patronato Real.

Consejo de Indias, Establecido por el Emperador Carlos V. y la Reina Juana la Loca en 1524; Felipe II en 1571 y Felipe IV en 1636, ratificaron la existencia de la Institución que contaba con la máxima autoridad después del Virrey.

La Audiencia, que presidía el Virrey y contaba con Ocho oidores, Alcaldes del Crimen, Fiscales, etc. Había dos una en México y otra en Guadalajara.

Había Consejo Municipal del Ayuntamiento, que correspondían a las poblaciones. Existían también Alcaldes Mayores, Tenientes de Justicia, siendo algunos de estos puestos de elección entre los vecinos, pero otros puestos eran perpetuos y aun heredables. El derecho de disfrutar de Ayuntamientos sólo lo tenían villas o ciudades de alguna importancia o mérito especial.

Naturalmente que eran castas privilegiadas las que absorbían el poder, habiendo la institución de los Mayorazgos que vendía el rey y que daban lustre a las familias ricas de origen plebeyo. Por ello podemos afirmar que la administración de la Justicia en la época Colonial era unilateral en favor de las clases poderosas y humillante y vejatoria para los pobres, en esas condiciones es claro que el problema habitacional y de la vivienda, por incipiente que en aquel entonces haya sido, no se resolvía en beneficio de los débiles económicamente.(4)

#### B). LOS CENTROS URBANOS Y LAS VIVIENDAS EN LA EPOCA COLONIAL.

Después de bosquejar el medio jurídico de la Colonia y los-

instrumentos de administración de Justicia, dedicaremos unas cuantas líneas a la vivienda y al aspecto habitacional en aquella época.

En seguida de la destrucción de la Gran Tenochtitlan, Cortés y la nobleza Mexicana se trasladaron a Coyoacán, que fue asiento del Gobierno. En 1521, se dio principio a la tarea de reconstruir la Capital y se designó a uno de los conquistadores de nombre Alfonso García Bravo, - reputado como uno de los buenos "geométricos" para que hiciera "la taza" de la Capital. Fue así como se fijó la extensión de la Ciudad en aquel entonces y se construyeron la plaza mayor de la nueva capital ubicado en ella el Palacio Nacional, la Catedral, el Ayuntamiento, las casas de Cortés y el Mercado. Desde el 4 de julio de 1648 y por Cédula Real, la Capital llevó el título de "Muy Noble Insigne y muy Leal Ciudad de México".

Los historiadores que han explorado esta época no están de acuerdo sobre las características de la Ciudad de México, mientras unos hablan de una ciudad sucia, llena de inmundicias, otros la describen como un lugar bello. Parece ser, según la opinión de autores muy ponderados que la Ciudad tuvo sus alzas y sus-bajas, según situaciones económicas y cualidades de sus Gobernantes, por ejemplo se dice que cuando el auge minero tuvo momentos de esplendor. El Arquitecto Richard Neutra dice "México, fue par mí un lugar de maravilla. En los años de esplendor de la Colonia, Madrid y Viena estaban claramente estancados en comparación con la Ciudad de México." El Barón Humboldt, dijo que México debía considerarse como ejemplo de lo mejor que realizaron los europeos en cualquier parte del mundo. Pero también afirmó que en los barrios populares, había aún mucho que desear. (5)

Se habla de los Virreyes, Marques de Croix, Revilla gagedo y del Regidor Tomás Rivera Santa Cruz como impulsores del mejo ramiento de la Ciudad. (Precisamente con motivo de obras de embellecimiento dispuestas por Revillagigedo, se descubrió el famoso monolito "Calendario Azteca")

A mediados del siglo XVIII, tenia 355 calles, 149 callejones, 90 plazas, contaba con 19 mesones y 28 corrales para alojamientos, - 3,389 casas para habitación de las cuales eran 722 casas de vecindad, esta estadística correspondia a lo construido dentro de la "antigua traza" - pero fuera de ella en los barrios y suburbios abundaban los jacales. Es - decir ya entonces existian los cinturones de la miseria o las "Herraduras de Tugurios". (6)

C). INSTRUMENTOS JURIDICOS QUE INFLUYERON EN EL FUTURO DE AMERICA. LA CARTA DE BAYONA Y LA CONSTRUCCION DE CADIZ.

Antes de dejar atrás en este modesto estudio, la época colonial, debemos hacer mención a la aparición de dos instrumentos jurídicos - que si bien no llegaron a aplicarse en las Indias Occidentales, si tuvieron efectos psicológicos en los habitantes de América que ya luchaban por su independencia.

Me refiero a la Constitución a carta otorgada en Bayona que según el distinguido catedrático Ortega y Rubio, "posee el indiscutible - mérito de haber sido la primera concesión otorgada por el poder real a la nación española", y a la Constitución jurada en Cadiz el 19 de marzo de - 1812.

La Carta de Bayona, se expidió en plena guerra entre España y Napoleón, a las Cortes que la emitieron fueron convocados representantes americanos, de la Habana, de la Nueva España, de Perú, de Guatemala, de Buenos Aires y de Santa fé de Bogota, y en esta Constitución se proclamó la igualdad entre España y sus Colonias, concediéndose Diputados a México permanentemente y unificando la legislación para España y sus dominios.

Este documento y su origen debió despertar el espíritu cívico de los sojuzgados y obligó a las Autoridades a hacer concesiones a los individuos y a los pueblos de las Colonias Españolas.

La Constitución de Cadiz, expedida por las Cortes de aquella ciudad, con concurrencia a ellas de nutrida Diputación de las Colonias, fue influenciada por las ideas filantropicas del Siglo XVIII, y por la Revolución Francesa aún fresca, e incuestionablemente tuvo influjo en los Códigos Políticos Mexicanos posteriores, al respecto dice el Maestro Alfonso Noriega: "El Plan de Iguala y los Tratados de Cordoba, hicieron de aquella Carta, con expresa declaración, el Estado de Derecho de la Patria emancipada". (7)

Antes que Noriega, había opinado Alamán en su Historia de México, que la Constitución de Cadiz se estaba convirtiendo en el Código Político Universal.

En las Cortes de Cadiz, luchaban en favor de la expedición de la Constitución, tal como se aprobó los Diputados Liberales Españoles - en contra del grupo de Diputados conservadores llamados "serviles". La aportación de los Diputados de la América Española decidió la lucha en fa-

vor de los liberales con quienes tales Diputados de la India Occidental -- se alinearon.

Esta Constitución de Cadiz, quedó en un generoso intento de hacer entrar a España en el camino de la democracia y el liberalismo, por que al obtener su libertad Fernando VII y el derecho de regresar a España, mediante el tratado de Valencey, suscrito con Bonaparte el once de diciembre de 1813, asediado por los conservadores, y en provecho de sus propios intereses absolutistas derogó la Constitución, de Cadiz emitiendo al efecto el tristemente celebre decreto de cuatro de Mayo de 1814, que guardo en secreto hasta el diez del mismo mes y año, en que se dio a conocer, quedando disueltas esa misma noche las Cortes de Cadiz que constitufan una autentica representación nacional. Muchos Diputados liberales entre ellos el Mexicano Ramos Arizpe fueron a prisión. Fernando VII, entró a Madrid el trece del citado mes de Mayo, como monarca absoluto, pero tuvo que hacerlo protegido por una división de caballerfa inglesa.

Derogada y todo la Constitución de Cadiz, siguió constituyendo una motivación para el movimiento de independencia de México que estaba en plena lucha. (8)

C A P I T U L O    I I I  
IDEOLOGIA DE LOS INSURGENTES FRENTE  
A LAS CLASES HUMILDES DE MEXICO

Si bien es cierto que el objeto específico de este trabajo es la Vivienda Obrera, como la raíz de la Legislación respectiva se encuentra en la Carta Magna, es indispensable estudiar someramente y al respecto las Constituciones Políticas que han concentrado los ideales que en México han prevalecido desde su Independencia hasta la Constitución de 1917 que actualmente, con importantes reformas, nos rige.

A). BANDO PROMULGADO POR HIDALGO.

Muchos de los anhelos, de las injusticias sufridas de las aspiraciones comprimidas, que motivaron la proclamación de la Independencia, son concretados por el padre de la Patria Don Miguel Hidalgo y Costilla, en el Bando promulgado en la Ciudad de Guadalajara, el seis de diciembre de mil ochocientos diez. En el se abolió la esclavitud, se dispuso que cesarán los tributos y que se dejaran de practicar exacciones a los indios. (9)

B). LOS SENTIMIENTOS DE LA NACION, EXPUESTOS POR MORELOS.

Morelos preparando ya la primera constitución política que-

habría de dar fisonomía jurídica al movimiento insurgente y al Gobierno - que de él saliera, concretó la ideología del movimiento insurgente - en los "Sentimientos de la Nación" en donde además de repudiar el dominio - para México, de España, declara que el movimiento Insurgente es adverso a los sistemas económicos, políticos y sociales de la Nueva España, impues-- tos por la conquista y delinea para el futuro un México, más justo y más - honesto para con los humildes. (10)

C). LOS ELEMENTOS CONSTITUCIONALES QUE HAN DE FIJAR  
NUESTRA FELICIDAD, JOSE IGNACIO LOPEZ RAYON.

Que sirvierón de base a la "Suprema Junta Gubernativa de - América" que el propio Rayon instaló en Zitácuaro, también contienen la - ideología de los Insurgentes y consagra al pueblo como unico elemento del - cual dimana la soberanía de un país, propugna por el establecimiento del - habeas corpus, inglés.

Morelos invitado por Rayon a comentar este documento, pi-- dió "...que se quitase la mascara a la Independencia" y que se dejara de - invocar a Fernando VII, como autoridad en México, que de sus propios hom-- bres y elementos debería conformar el futuro Gobierno Soberano e indepen-- diente.

D). LA CONSTITUCION DE APATZINGAN DE 22 DE OCTUBRE DE 1814.

Todos estos elementos reunidos, se concretaron en la Consti-- tución de Apatzingan, aprobada el 22 de octubre de 1814.

En esta constitución surge el artículo 32 en que se consa--

gra la inviolabilidad del domicilio, que es considerando como "asilo invio  
lable". Esta disposición no es sino la consagración del sentir de Morelos,  
que en el punto 17 de sus "Sentimientos de la Nación" pide que a todo indi  
viduo se le respete su casa como "un asilo sagrado".

En noviembre de 1815 los realistas capturan a Morelos cuan-  
do este salvaba al Congreso, pese a su sacrificio, la Constitución de Apat  
zingan, que sus autores llamaron "Decreto Constitucional para la libertad  
de la América Latina" quedo viva como la expresión vigorosa de la ideolo-  
gfa y aspiraciones de la Insurgencia. (12)

## C A P I T U L O   I V

### EVOLUCION DE LA IDEOLOGIA   RESPECTO A LOS DERECHOS DE LAS CLASES HUMILDES, DESDE LA CONSUMACION DE LA INDEPENDENCIA, HASTA LA CONSTITUCION de 1917

#### A). CONSTITUCION DE 1824. SU DEROGACION. BASES CONSTITUYENTES LAS SIETE LEYES.

Consolidada la separación de México y España, México principió a organizarse como Nación libre y soberana, una Regencia y una Junta Provisional de Gobierno pusieron manos a la obra. El paso más acertado fue el de convocar a un Congreso Constituyente a base de Diputados surgidos de una división político-territorial, pero otorgando preeminencia a clérigos y militares que eran la clase dominante en aquel momento político.

Fué así como se reunió este Primer Congreso Constituyente, - el cual con fecha 31 de enero de 1824, aprobó lo que llamó: "Acta Constitutiva de la Federación" y en donde venían los principios sobre los que se habría de basar la Constitución que fue aprobada el 4 de Octubre del mismo año de 1824.

Dramática fue la lucha que el Congreso mantuvo para llevar adelante su labor, pues Iturbide siempre pretendió imponer su criterio e intereses a los constituyentes. Fue necesaria la derrota de Iturbide y su

efímero imperio para que se emitiera la Constitución de 1824.

De esta constitución se ha dicho que con ella nació en nuestra patria el federalismo, el mejor elogio que de ella se ha hecho surge - de las voces de quienes aprobaron constituciones posteriores y que declaron la bondad de este Cuerpo de Leyes. (13)

En esta Constitución también se reconocía la inviolabilidad del domicilio. Artículo 152.

Finalmente esta Constitución fue derogada y sacrificada a - los intereses en pugna en aquella época y substituida por estatutos centra- listas como fueron: las "Bases Constituyentes" del 23 de Octubre de 1835 y las Siete Leyes del año siguiente 1835.

#### B). LOS TRES PROYECTOS DE CONSTITUCION DE 1842.

Bajo la Presidencia de Bustamante, México vivió bajo el régimen propiciado por las siete leyes, hasta que Paredes Arrillaga, se rebela el ocho de agosto en la Ciudad de Guadalajara enarbolado la bandera de que- México debía darse una nueva Constitución y que para dictarla había que convocar a una Asamblea Constituyente.

Con la ayuda de Santa Ana triunfa la revuelta y surgen Las - Bases de Tacubaya, que en sus bases cuarta y quinta previene la integración de un Congreso Constituyente, al cual convoca Santa Ana ya investido con la categoría de Jefe del Gobierno Constitucional.

La Asamblea Constituyente funcionó con independendencia y deco-

ro y sin plegarse a los intereses políticos de Santa Ana lo cual provocó - que cuando ya estaba por dar cima a sus trabajos y después de haber sorteado en su seno, las dificultades de una saludable pugna ideológica, fuese disuelta como resultado de cuartelazos y rebeliones específicamente dirigidas contra el propio constituyente. La disolución se verificó el 17 de diciembre de 1842.

Dejo esta Asamblea un acervo ideológico muy apreciable contenido en los proyectos de Constitución que presentaron, a la Asamblea, por una parte los miembros de la mayoría de la Comisión, por otra parte los miembros de la minoría de la citada comisión y finalmente un proyecto de transacción que ya no alcanzó a ser aprobado.

Lo avanzado para su época de este proyecto de Constitución, motivo seguramente, que el sector militar y retardatario la saboteara.

### C. LAS BASES ORGANICAS. DE 1843.

Después de la disolución del Contituyente surgió la "JUNTA DE NOTABLES" que expidió con el nombre de "BASES ORGANICAS" lo que realmente era una constitución. El decreto respectivo fue de fecha 12 de Junio de 1843.

Estas Bases Orgánicas, duraron vigentes poco tiempo, pues en 1846, en virtud del pronunciamiento de San Luis Potosí, asumió la Presidencia de la República el General Mariano Paredes, quien fue derrocado por el también General Mariano Salas. Se convoca a elecciones y se restablece la vigencia de la Constitución de 1824 y con ella el sistema Federal, volviendo esta Constitución a regir después de nueve años y siete meses de suspenso. (14)

#### D). EL ACTA DE REFORMAS DE 1847.

El seis de diciembre de 1846, se instaló un Congreso General y Constituyente con el fin de expedir una ley fundamental del país. Funcionó tanto en esta Capital como en Querétaro.

Funcionó en los días en que el país atravesaba por una de sus peores épocas, invadido por extranjeros, confrontando problemas de desintegración porque varias entidades deseaban separarse de México, otras luchaban entre sí, etc.

Un voto particular de Mariano Otero, miembro de la comisión que dictaminaba sobre la Constitución, se convirtió en el acta de reformas de 1847, notable porque en tal acta se aboga por el establecimiento de las garantías individuales debidamente catalogadas y por que se encomiende al Poder Judicial Federal la vigilancia de que esas garantías individuales no sean violadas. (15)

#### E. CONSTITUCION DE 1857.

El primero de marzo de 1854, el Coronel Villarreal, encabeza un movimiento en contra de Santa Ana, que en aquellos días gobernaba al país, las aspiraciones de los rebeldes las concretaron en el plan de Ayutla. Diez días después, el plan es secundado por las fuerzas de Acapulco, que lo adoptan y enriquecen con adiciones. En estos planes se pugna por que cesen el Poder Público, Santa Ana y por que el Gobierno Constitucional que le suceda convoque a Congreso Constituyente.

El nueve de agosto de 1855, Santa Ana deja el poder ante la presión de sus enemigos, cerrándose con esto a toda una época. Al respecto dice Justo Sierra: "..... La historia nacida de la militarización del país por la guerra de Independencia y de la anarquía sin tregua a que nuestra educación nos condenaba, manifestaciones morbosas pero fatales, de nuestra actividad personificada en Santa Ana, iba a concluir, la tragedia perdía su protagonista. Llena pero resulta y definitivamente, otro período histórico, otra generación, otra República iban a entrar en escena".

El General Juan Alvarez, el caudillo del sur, sucedió a Santa Ana en la Presidencia que a su vez dejó por renuncia a Ignacio Comonfort, quien tomó posesión el once de diciembre de 1855.

El 18 de febrero de 1856, se efectuó la solemne apertura del Congreso Constituyente que culminó con la firma el cinco de febrero del año siguiente 1857, de la Constitución.

En casi un año de trabajo el Congreso, chocaron en constructivas discusiones diputados " puros " con los llamados "moderados" más de una vez la estrategia de los conservadores estuvo a punto de llevar al fracaso la realización de los ideales del Plan de Ayutla. Sin embargo de todo esto el balance general de los trabajos arroja como saldo un triunfo de los liberales que en la constitución de 1857, lograron que se adoptara definitivamente en nuestro país el sistema federal y se asentaran los principios de una auténtica democracia.(16)

Para los efectos específicos de nuestro estudio sobre la vida de los Mexicanos humildes, debemos recordar que en esta Constitución

## F). LA EPOCA DE JUAREZ.

Jurada y promulgada la Constitución de 1857, empezó a aplicarse como lo determinaban sus artículos transitorios. Se instaló el Primer Congreso Ordinario Constitucional y se convocó a elecciones en las que resultó electo Comonfort, como Presidente y Don Benito Juárez como Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así lo reconoció el Congreso según decreto de 11 de noviembre de 1857.

Comonfort que había venido protestando acatamiento a la constitución, no mantuvo mucho tiempo esta actitud, pues ante un pronunciamiento que estalló el 17 de noviembre de 1857 y que encabezó el General Félix Zuñuaga mismo que produjo el 19 del mismo mes, el Plan de Tacubaya, desconoció la constitución y acogió el Plan de los rebeldes, el cual ponía en sus manos el poder como dictador. Los diputados de aquel entonces comentaron que Comonfort, había preferido al honroso Título de Presidente Constitucional de un Pueblo libre, el carácter de faccioso vulgar.

Huelga decir que el movimiento rebelde contra la constitución de 1857, fué provocado y realizado por los conservadores y clericales que se sentían lesionados con este Cuerpo de Leyes, y por militares descontentos o ambiciosos.

Juárez reconocido ya como cabeza del liberalismo fue encarcelado, pero Comonfort lo puso en libertad y salió de la Capital el 11 de enero de 1858, la falta de Comonfort en el desempeño de su contenido convierte a Juárez, en su calidad de Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación, en Presidente de la República, cargo que desde luego asume, según -  
lo hace saber en su manifiesto de 19 de enero de 1858, lanzado al país a -  
su llegada de Guanajuato.

Juárez logra aplastar a la monarquía, es elegido Presidente-  
Constitucional e inicia Gobierno el 15 de julio de 1867. Como es sabido -  
muere siendo Presidente el 18 de julio de 1872, y cuando era Presidente de  
la Suprema Corte de Justicia de la Nación, obligado a sucederle Don Sebas-  
tián Lerdo de Tejada.

Quince años llenó Benito Juárez la escena política de México,  
pasando a la historia con todos sus altísimos méritos y servicios para la -  
patria. (17)

#### G). DE PORFIRIO DIAZ A VENUSTIANO CARRANZA.

Obedeciendo los preceptos Constitucionales a la muerte de -  
Juárez, asumió la Presidencia de la República, el Presidente de la Suprema-  
Corte de Justicia de la Nación, que lo era Don Sebastián Lerdo de Tejada, -  
quien inició algunas reformas constitucionales que fundamentalmente se refi-  
rieron a fortalecer los principios reformistas y al establecimiento del Se-  
nado.

Surgieron movimientos revolucionarios que culminaron con el-  
Plan de Tuxtepec, expedido en Ojitlán, Oaxaca el primero de enero de 1876 y  
secundado por el manifiesto de Palo Blanco, en que se desconocía a Lerdo de  
Tejada, se reconocían tanto la Constitución de 1857, como las Leyes de Re-  
forma y se designaba Jefe del movimiento armado al General Porfirio Díaz.

Al triunfo de este movimiento y con fecha 26 de noviembre de 1876, asumió la Presidencia Porfirio Díaz, bajo cuyo Gobierno tomaron carta de naturalización, los cacicazgos, las tiendas de raya, el peonaje acasillado, el latifundismo, salarios irrisorios, concentración de la incipiente industria en manos de extranjeros, etc.

Como medios de represión a los descontentos se usaba la leva, el asesinato, la reclusión. Cada día el Dictador se hacía más viejo y más-cerrado su círculo de amigos y sobrevinieron las protestas en diversas formas, la clase obrera en Cananea y Río Blanco y por medio de huelgas protesta contra el régimen. Al prepararse una nueva imposición del dictador, surgen Partidos y Planes y Caudillo que son seguidos entusiastamente por el -pueblo, ante cuya presión el 25 de mayo de 1911 el General Díaz abandona el país para no regresar nunca.

Después de un interinato de Don Francisco León de la Barra, -asume la Presidencia por elección popular Don Francisco I. Madero, y tam- -bién contra él hay levantamientos que tras vergonzosos sucesos culminan con el sacrificio del apóstol de la no reelección.

Carranza se alza contra los victimarios el Plan de Guadalupe se convierte en bandera de lucha reivindicadora y finalmente triunfa la Re-volución Constitucionalista y toma el mando del país con el carácter de Primer Jefe, Don Venustiano Carranza.

## C A P I T U L O V

### LA CONSTITUCION DE 1917

A principios del año de 1916, la Secretaría de Justicia del Gobierno que Jefaturaba el señor Carranza, creó una Comisión Legislativa, que debería encargarse de estudiar y elaborar un proyecto de reformas a la Constitución de 1857 que entonces se encontraba vigente. Presidia esta comisión el propio Secretario de Justicia y los demás integrantes fueron nombrados directamente por el Encargado del Poder Ejecutivo.

Esta Comisión trabajo del 13 de Marzo al 29 de Agosto del citado año de 1916, y en sus sesiones llegó a aprobar un proyecto preparado por el Licenciado José Diego Fernandez.

No se conoce en su integridad el proyecto aprobado por esta comisión, pues sólo se ha localizado el primer tomo de las actas de las sesiones, en el cual se consignan sólo cincuenta y ocho artículos de este proyecto de constitución.

Ha sido el Maestro Antonio Martínez Baez, quien localizó es tos valiosos antecedentes de nuestra Carta Magna.

Indudablemente que entre el proyecto de esta comisión y el texto constitucional aprobado por el Constituyente de Queretaro, hay semejanzas ideológicas muy marcadas.

Finalmente cabe agregar que muchos de los integrantes de la comisión de que se trata fueron diputados constituyentes.

Por decreto de 19 de Septiembre de 1916, Don Venustiano Carranza, como Primer Jefe, lanzó la convocatoria para celebrar Congreso - - Constituyente que se instaló en la Ciudad de Querétaro el día primero de diciembre de 1916.

El Pueblo Mexicano, ha tenido un proceso político que constituye su propia tesis política, se puede advertir que a pesar de haberse desarrollado ese proceso en momentos difíciles, aflictivos y de grave crisis, como revoluciones, intervenciones y luchas libertarias, siempre se ha seguido la misma línea ideológica, que se ha venido afinando desde la insurgencia, con las manifestaciones de Hidalgo, de Morelos y después en la sangrienta lucha entre liberales y conservadores, esa línea ideológica se advierte en las Constituciones de Apatzingan aprobada el 22 de octubre de 1814, en la de 1824 y en la de 1857. Si se nos reclama la descripción de cual es esa línea política directriz, en que consiste y a donde nos quiere conducir, diríamos que: Ella busca la igualdad entre todos los Ciudadanos, la integración de los distintos órganos de Gobierno por medio de la manifestación de la voluntad de los Mexicanos, es decir, pugna por la democracia, propende al respeto por parte de los gobernantes hacia los gobernados, por obtener de los Gobiernos los beneficios de la educación, de la sa lud y de la seguridad jurídica, la separación de la Iglesia, con relación-

al Estado, la libertad de creer, de pensar y de expresión, adunada a la libertad de trabajo, el respeto a la familia al domicilio y al progreso civi co, educacional, económico y físico del ciudadano y del niño.

Estas habían sido las aspiraciones fundamentales desde la -insurgencia, hasta la reforma. La Revolución de 1910 no se planteo dentro de un vacío ideológico, se fundo en los ideales de los luchadores que hi--cieron la Independencia, que defendieron a México de las Invasiones, que -pusieron coto a los abusos del clero político, etc.

Pero la revolución de 1910, fue más alla, en realidad plan-teo dos fuentes de protesta, pidio dos géneros de reivindicaciones, el tradicional a que nos hemos venido refiriendo esto es el que se refiere a la-libertad humana y a la igualdad ciudadana y el económico en qué se exigia-justicia laboral y justicia agraria para las clases más humildes del país. Se planteo la exigencia de un cambio substancial en el orden económico so-cial.

Así vemos que en el programa del Partido Liberal de 1906 al lado de reformas políticas se propugna por mejoramientos y fomento de la -Instrucción, protección a los trabajadores, acción del Estado en Materia -Agraria, modificaciones al régimen de impuestos, todo lo cual se pide que se consagre en una reforma constitucional.

En el programa del Centro Antireeleccionista, del 15 de Ju-nio de 1909, al lado de peticiones para reformas políticas, se demandan medidias proteccionistas para las clases trabajadoras, para los indígenas y -se reclama el fomento de la agricultura y la irrigación.

El Plan de San Luis de 1910, hace alusión a los despojos - agrarios con motivo de la aplicación de las leyes de terrenos baldíos y - propugna por una revisión de estos procedimientos con las respectivas rei- vindicaciones que procedieran.

El Plan Político Social de marzo de 1911, junto a sus pre-- tenciones de tipo político pide protección a los trabajadores, restitución de tierras usurpadas y abolición de los monopolios.

Los Planes, de Texcoco 1911, el de Ayala del mismo año, y - el de Santa Rosa de 1912, enérgicamente pugnan por una reforma agraria, pi- diendo la restitución de las tierras usurpadas, expropiación de latifun- - dios, dotación de ejidos y medidas que fomenten las actividades del sec-- tor rural.

Vemos pues que a partir de la revolución de 1910, las aspi- raciones ya no se limitaban a libertades y conquistas de tipo político, si- no que se concretaban exigencias de tipo económico social. Por ello la - Constitución de 1917 y las Leyes emanadas de esta revolución tuvieron que- ocuparse no sólo de aspectos políticos sino de derechos sociales.

Es así como vemos que los Diputados Constituyentes, llenando- más allá del proyecto de Constitución enviando por el señor Carranza, acor- daron introducir a la Constitución un Título especial denominado "Del Tra- bajo y la Previsión Social". Con esto el constituyente de Queretaro revo- lucionó la teoría constitucional clásica, sobre derechos del hombre y fi-- nes del Estado, pues por una parte al lado de las clásicas garantías de - los derechos del individuo, estableció las garantías de los derechos del -

hombre como trabajador y por otra parte, la teoría irrealista de que todos los individuos son iguales ante el Estado, fue modificada en el sentido de que dentro del conglomerado hay un sector al que por su debilidad económica debe el Estado proteger, incluso en contra del sector fuerte y poderoso. Al establecerse los derechos sociales, el Estado no puede permanecer expectante, sino que asume la obligación de vigilar que en las relaciones -- obrero patronales impere la equidad y no se avasallen los derechos de los obreros, actuando en último caso como árbitro entre las fuerzas de la producción para asegurar un equilibrio equitativo.

Podemos resumir que el reconocimiento de los derechos sociales, hecho en la constitución de 17, fue en su tiempo el más generoso reconocimiento de los derechos de trabajadores y que sirvió y sigue sirviendo de pauta que ha merecido la imitación de otras legislaciones.

No puede dejarse de comentar en este modesto trabajo que en esta misma Constitución de 1917, se introdujo el artículo 27, que preconizó la Reforma Agraria y que puso bajo la responsabilidad del Estado el establecimiento de una nueva estructura agraria en el país.

Indispensable también subrayar que con esta disposición -- el Legislador de 17, modificó el concepto del derecho de propiedad, en el sentido de que la propiedad queda condicionada al interés general y los -- bienes supeditados a una función social.

A diferencia de anteriores constituciones, la de 1917, contó desde su nacimiento con la simpatía popular, la cual se ha acrecentado-

pudiendo afirmarse que nuestra Carta Magna tiene un fuerte raigambre popular y es un esquema de integración política y social para el país.(18)

## C A P I T U L O VI

### SITUACION DE LA VIVIENDA DE LA GENTE HUMILDE DE MEXICO DESDE LA INSURGENCIA HASTA LA CONSTITUCION DE 1917

Quien quiera enterarse de lo que en materia de habitación de la gente humilde, han hecho las generaciones que nos han antecedido, tiene que recurrir a las crónicas y a los anécdotas que relatan los historiadores o cronistas, pues la implantación de la estadística es relativamente reciente y en sus principios tropezó con dificultades que no la hacen del todo eficaz.

Guillermo Prieto refiere que la metrópoli en 1830 nos gozaba de condiciones higiénicas, que había carencia de planeación para las construcciones, existiendo zonas enteras formadas por callejones arremolinados, casas con puertas cmanas y ventanas oscurecidas por el humo, casas de vecindad con patios de tierra llenos de tendederos.

Cosío Villegas, refiriéndose a la época Porfirista dice más o menos lo mismo, que el pueblo vivía en tugurios y vecindades que eran verdaderas pocilgas, que sus patios estaban cruzados por albañales abiertos, cuartos estrechos, irregulares, sin aire puro y sin servicios de agua potable cerca. Afirma que durante este Gobierno de don "Porfirio, treinta y un año, se hizo poco por el aspecto de las ciudades, Expresa que al ter

mino de la dictadura se sintió relativo mejoramiento en las urbes del país y principalmente en la Ciudad de México.

Sin embargo de lo dicho por Cosío Villegas, cabe apuntar - que ante las críticas duras y frecuentes, al final de su dictadura Don Porfirio se vio obligado a tomar algunas medidas para mejorar las condiciones sanitarias por lo menos de la Ciudad de México. En 1895 el Ingeniero Gaylor, hizo el estudio de obras importantes de saneamiento, que se emprendieron dos años después, inaugurándose el 17 de marzo de 1900 las obras del desagüe, que incluían las del Gran Canal, una extensión de 47.5 kilómetros la presa de regulación y el túnel de 21 kilómetros de largo y cuatro metros.

Con relación a la imperiosa necesidad de agua, el Ingeniero Manuel Marroquín y Rivera, presentó en 1901 el estudio de dotación, dos años después se empezaron las obras en 1908 los manantiales La Noria empezaron a proporcionar agua a la Ciudad y fue hasta después del Porfiriato, en 1912 y 1913, que México disfrutó de agua traída de Nativitas, Santa Cruz y Xochimilco.

También en la última década del Porfiriato la Ciudad recibió algunas mejoras, como adoquinamiento de las calles, introducción de los tranvías eléctricos, varios mercados, hospitales, escuelas etc.

Se mencionan estos datos de la Ciudad de México, como muestra de lo que eran las demás urbes del país, pero recordando que la población de la Ciudad Capital era en 1800, de doscientos mil habitantes, en 1900 de trescientos sesenta y ocho mil setecientos setenta y siete y diez-

años después en que ya se empezaba a sentir la presión demográfica de cuatrocientos setenta mil seiscientos cincuenta y nueve habitantes, el índice de aumento subió tanto que en 1960 habitan la Metrópoli cinco millones, - para llegar en la actualidad a siete millones en números redondos.

Reservando el estudio de la explosión demográfica como - factor determinante del problema habitacional, para el capítulo respectivo, debemos concluir que al finalizar el Porfiriato e iniciarse la labor de - los Gobiernos Revolucionarios, la vivienda de la gente humilde de México - era precaria, inadecuada, insuficiente, falta de higiene, sin obras de urbanización adecuadas, faltando agua a pesar de ser cara. Con fines estrictamente comerciales se habían formado zonas de mala habitación aun en el centro de la Ciudad, como en los barrios de Tepito, la Merced, la Lagunita, Jamaica, Tacuba, Guerrero, Peralvillo, etc.

Las clases pudientes habían fincado residencias imitando el estilo europeo en el centro de la Ciudad y en las colonias aristocráticas de aquella época.

Con este panorama se encontró el Legislador Constituyente - de 1917, y tal vez por ello dictó disposiciones que son el nacimiento de - la legislación social que en materia de viviendas han promulgado los Gobiernos de la Revolución (19)

## C A P I T U L O VII

### LA FRACCION XII DEL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION DE 1917, TAL COMO FUE APROBADO POR EL CONSTITUYENTE

El artículo 123 de Nuestra Carta Magna, integra el Título Sexto de dicho Cuerpo de Leyes y cuyo título se denomina "Del Trabajo y de la Previsión Social" la fracción XII de dicho artículo ordena textualmente:

"FRACCION XII. APARTADO "A" En toda negación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieran situadas dentro de las poblaciones, y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas".

Hay que aclarar que originalmente este artículo 123, disponía que las leyes laborales fueran expedidas por las Legislaciones de los Estados y que el Congreso de la Unión legislara para el Distrito y Territorios Federales, pero a partir de 1929 toda la legislación laboral se realizó por lo que actualmente el Congreso de la Unión es el que exclusiva-

mente legisla en materia de trabajo para toda la República.

Por otra parte a partir de 1960, se introdujo en este artículo un segundo apartado que vino a ser el "B" con el objeto de consignar en él, todas las disposiciones Constitucionales referentes a las relaciones de los Poderes de la Unión y del Distrito y Territorios Federales, con sus trabajadores.

Los antecedentes legislativos de esta fracción XII del artículo 123 Constitucional, son muy pocos, pues si bien algunos preceptos constitucionales hablaban de mejorar la condición de los trabajadores, no se establecía prevención concreta sobre sus viviendas.

Sin embargo en tiempo de Maximiliano se expidió un Decreto que concedía facilidades a la Inmigración Extranjera de operarios y en el Reglamento de tal Decreto artículo segundo se había de que quien ocupara a los trabajadores tendría la obligación de darles morada.

En el programa del Partido Liberal Mexicano, formulado en San Luis Missouri, E.U.A. el primero de julio de 1906, se proponían reformas constitucionales y en punto 26 de tales reformas se abogaba por que los patronos dieran alojamiento higiénico a los trabajadores.

En el llamado Pacto de la Empacadora, suscrito por Pascual-Orozco Jr. el 25 de marzo de 1912, en la Base Sexta se pedía que los propietarios de fabricas alojaran a los obreros en condiciones higienicas que garantizaran su salud y enaltecieran su condición.

Pero desde el punto de vista ideológico, podemos decir que los antecedentes de esta disposición si son muy amplios, pues entre los -  
anhelos de la revolución triunfante y de donde surgió la Carta Magna de -  
1917, privaba el de mejorar el obrero y en rigor no se concibe un mejora-  
miento de la clase laborante, si no se le ayuda a tener un hogar decoroso  
y humano.

Sin restar méritos al gesto del Legislador Constituyente, -  
debemos decir que su disposición para que los patrones ministraran casas -  
a sus trabajadores, no dio todos los resultados deseables por varias razo-  
nes:

La preocupación de la clase obrera mexicana, no se reduce a  
habitar una casa decorosa, aspira a tener la propiedad de ella, por eso no  
le ha interesado que los patrones les renten casas.

Dentro de las relaciones obrero patronales, la clase obrera  
no desea que sus ligas con el patrón se prolonguen hasta su hogar.

Finalmente la disposición constitucional que comentamos, so  
lo venia a favorecer a un nucleo de obreros, no a toda la clase y tal vez-  
por ello en la práctica no funcionó.

## C A P I T U L O   V I I I

### ESTUDIO DE LAS LEGISLACIONES EXTRANJERAS, EN RELACION CON LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN LA FRACCION XII DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

La fracción XII del artículo 123 de la Constitución de 1917, tiene disposiciones correspondientes, en las Constituciones de los países- que a continuación se citan:

ARGENTINA. Su Constitución Política en el tercer párrafo - de su artículo 14, dispone que el Estado otorgará los beneficios de la Seguridad Social que tendrá carácter de integral e irrenunciable y que la - ley establecerá entre otras cosas, la protección integral de la familia, - la defensa del bien de familia, la compensación económica familiar Y EL AC CESO A UNA VIVIENDA DIGNA.

BOLIVIA. La Constitución Boliviana, en su artículo 127 dice que el Estado... velará por que los obreros tengan viviendas salubres- y promoverá la edificación de casas baratas.

COSTA RICA. El artículo 65 de su Constitución dice a la le- tra: El Estado promoverá la constitucion de viviendas populares y creará- el patrimonio familiar del trabajador.

CUBA. El artículo 79 de la Constitución Cubana previene - que El Estado fomentará la creación de viviendas baratas para obreros. La Ley determinará las empresas que por emplear obreros fuera de los centros de población, estaban obligadas a proporcionar a los trabajadores habitaciones adecuadas...

CHILE. El artículo 10 de la Constitución de este país en su apartado 14 dice: Que la Constitución asegurara a todos los habitantes de la República, la protección al trabajo, a la industria, especialmente en cuanto se refiere a la habitación sana..... El Estado preponderará a la conveniente división de la propiedad y a la constitución de la propiedad familiar.

ECUADOR. En el artículo 189 de la Constitución de este país, se dan las bases sobre las garantías a que tienen derecho los trabajadores y con respecto a la vivienda se establece que el poder público está obligado a estimular la construcción de viviendas higiénicas en las haciendas...

EL SALVADOR. La Constitución de este país en su artículo 185, deja a la Ley reglamentaria, determinar que empresas y establecimientos quedan obligados a proporcionar al trabajador y a su familia habitaciones adecuadas.

GUATEMALA. En este país el artículo 117 de la Constitución, dispone que El Estado fomentará la construcción de viviendas baratas y de colonias para los trabajadores, y velará por que llenen las condiciones necesarias de salubridad.

HONDURAS. En este país, su constitución en el artículo 137, tiene disposiciones iguales a las que se acaban de citar respecto a la República de Guatemala, pero agregando que el Estado tendrá facultades expresas para vigilar que las viviendas obreras llenen los requisitos de salubridad requeridos.

ITALIA. La Constitución de la República Italiana, contiene en su artículo 47 las siguientes disposiciones: La República alienta y tutela el ahorro en todas sus formas, disciplina cultiva y vigila el ejercicio del crédito. Favorece el acceso del ahorro popular a las propiedades de la vivienda, a la propiedad directa cultivadora y a la directa e indirecta inversión accionaria en las grandes empresas productoras del país.

REPUBLICA ESPAÑOLA. La República protegerá al campesino y a este fin legislará, entre otras materias, sobre el patrimonio familiar inembargable y exento de toda clase de impuestos....

Finalmente en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, encontramos el artículo 25 que se refiere al problema de la vivienda y que en lo conducente dice:

"Toda persona tiene derecho a un nivel de vida suficiente - para asegurar su salud, su bienestar y los de su familia, especialmente - por la alimentación, el vestido, EL DOMICILIO...."

Este incipiente estudio de legislación comparada, debe completarse con las siguientes observaciones: Muchas constituciones de los países que no se han citado, si bien no hablan en concreto de la vivienda-

obrero o popular, si dicen que el Estado pugnar  por el mejoramiento en general del obrero. Es grato anotar que las Constituciones avanzadas, son - posteriores a la Mexicana de 1917 y que en ellas se advierte la influencia de este Cuerpo de Leyes. (20)

C A P I T U L O    I X  
DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS DEL  
ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

Como decíamos antes, en el texto original del artículo 123-  
Constitucional, se disponía que las Leyes que lo debían reglamentar serían  
expedidas por el Congreso de la Unión, en cuanto se refiriera al Distrito  
y Territorios Federales y por las Legislaciones de los Estados en cuanto -  
correspondiera a las demás Entidades del país.

La experiencia de más de diez años de que funcionara este -  
sistema, determinó que tal sistema no era bondadoso y fue así como el - -  
seis de septiembre de 1929 sobrevino una reforma constitucional que dispu-  
so que la Ley Reglamentaria del artículo 123, fuera Federal y la expidiera  
el Congreso de la Unión, para ser aplicada en todo el país, por las Autori-  
dades Estatales o bien por las Autoridades Federales competentes.

De acuerdo con esta reforma se hizo necesaria la expedición  
de la Ley Reglamentaria que desde antes de ser aprobada se conocía como co  
mo "Ley Federal del Trabajo".

Para expedirla se formularon dos proyectos, primero el deno-  
minado "Proyecto Portes Gil" que fue objeto de muchas críticas, por lo que

fue retirado, surgiendo entonces otro cuya elaboración patrocinó la Secretaría de Industria y Comercio y Trabajo, y fue formulado por el Licenciado Enrique Calderón y el Maestro Antonio Vargas Macdonald, entre otros - el cual aprobado por el entonces Presidente Ingeniero Pascual Ortíz Rubio, - fue enviado al Congreso que con diversas modificaciones lo aprobó en Agosto de 1931.

Dado el objeto específico de este estudio que se refiere a la vivienda, sólo comentaremos como fue reglamentado o se pretendió reglamentar lo dispuesto por la fracción XII del artículo 123 Constitucional.

De este punto se ocupa la Fracción III del artículo III de la Ley Federal del Trabajo de 1931 y tras de repetir la disposición Constitucional agrega que El Ejecutivo Federal y los Ejecutivos de las Entidades Federativas, atendiendo a las necesidades de los trabajadores, a la clase y duración del trabajo, al lugar de la ejecución y a las posibilidades económicas de los patrones, expediran un reglamento, para que los patrones - cumplan con esta obligación.

Desde el Primero de Mayo de 1970, nació a la vida jurídica del país una nueva Ley Federal del Trabajo, que vino a derogar la de 1931, de la que podemos decir que cumplió con su papel social de su época y no careció de calidad jurídica. (22)

Pero la nueva Ley, ya no vino a ser exclusivamente la disposición reglamentaria del artículo 123 Constitucional por lo siguiente.

Como dijimos antes, el artículo 123, en la época del Presi-

dente López Mateos, fue adicionado con un apartado con objeto de dar calidad Constitucional a las disposiciones que reglamentan las relaciones entre El Estado y sus trabajadores, entonces desde esta reforma, el artículo cuenta con dos apartados el "A" y el "B" por lo cual la Ley Federal del Trabajo actual sólo reglamenta las disposiciones Constitucionales del apartado "A".

No perdiendo el hilo de nuestra investigación nos referimos a como contempló la Ley Federal del Trabajo de 1971, las disposiciones Constitucionales sobre la vivienda del obrero.

En esta Ley ya se le da mayor entidad al problema, se le dedica el Capítulo III del Artículo Cuarto y ya no se concreta el Legislador a repetir las disposiciones Constitucionales, sino que con base en ellas trata de que se cumpla con su espíritu.

Efectivamente, el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo de 1971, dispuso que se entendía que una empresa estaba situada fuera de las poblaciones, cuando operaba a más de tres kilómetros de la población más cercana o bien no contaba el lugar con servicios ordinarios y permanentes de transportes para personas en cuyo caso aún cuando la distancia de ubicación fuera menor, subsista la obligación de proporcionar habitaciones a los trabajadores.

Naturalmente dejaba, este artículo, subsistente la obligación para los patronos de proporcionar habitación a sus obreros, cuando operaba dentro de una población, si ocupaba más de cien Trabajadores.

Claro esta que esta incipiente reglamentación al artículo - 123, fracción XII, Apartado "A" Constitucional, dejaba mucho que desear - puesto que se seguía limitando el número de trabajadores que podían gozar- de habitaciones y este beneficio debería generalizarse.

El Maestro Trueba Urbina al comentar esta disposición lanzó iniciativa de que se implantara lo que el llama un Instituto Social de la- Vivienda Obrera, que operará en forma parecida al Seguro Social, con cuo- tas tripartitas. (23)

El artículo siguiente de la Ley de que hablamos, esto es el 137, dispone que cuando una empresa se componga de varios establecimientos, responden de la obligación habitacional tanto todos los establecimientos - como la empresa misma.

Es interesante este artículo por que con él se trata de evi- tar fraudes de los patronos con el metodo de dividir su negocio.

En el artículo 138 se dispone que la habitación que se pro- porcione al obrero debe ser comoda e higfenica.

El artículo 139 consagra que todo trabajador de planta y - con un año de antigüedad tiene derecho a que le proporcionen habitación.

El artículo siguiente, el 140 impone al trabajador la obli- gación de avisar a la empresa su deseo de que se le proporcione habitación.

A su vez cuando la empresa disponga de habitaciones sufi--

cientes para sus trabajadores lo avisará al sindicato, o directamente a los propios trabajadores. Artículo 141.

Cuando las empresas no dispongan de habitaciones suficientes o no puedan adquirirlas, también lo deberán poner en conocimiento del Sindicato o los trabajadores y convendrán la manera como se habrá de cumplir la obligación habitacional. En la misma forma se celebran convenios con los empleados de confianza. Con esta obligación de celebrar convenios tendrían que cumplir las empresas en un plazo de tres años contados desde que entro en vigor la ley, o dentro de un año si se tratase de empresas nuevas. Artículos 142 y 143 de la Ley en estudio.

Debe entenderse que estos convenios tendrán que ser manifestados a las Autoridades del Trabajo y que estas antes de aprobarlos deberán constatar que no se violan los derechos de los trabajadores, que en el caso son irrenunciables.

Muy conveniente fue la disposición del artículo 144 para salvaguardar los derechos de los trabajadores que no se encontraran sindicalizados, pues los autoriza a ocurrir a la Secretaría del Trabajo o a los Ejecutivos de los Estados o Jefe del Departamento Central, en su caso, para que ellos promuevan la celebración de los convenios.

Interesante también el artículo 145, que enumera los aspectos que deben contener los convenios de que se viene hablando y en los cuales deben incluirse todos los puntos del caso como, número de trabajadores con derecho a habitación, como se les va a satisfacer este derecho, características de las habitaciones, si van a ser vendidas a los trabajadores -

o rentadas, cual es el valor, cual es la renta, como se van a financiar, - etc. se incluirán también los cálculos de las habitaciones que en el futuro se necesiten de acuerdo con la expansión de la empresa y consolidación de los derechos de los trabajadores.

El artículo 146, daba la oportunidad de que la habitación fuera multifamiliar o individual y de diferentes costos.

El artículo 147, se refiere al caso de ampliación de actividades de las empresas, en el cual se tiene que planear también la ampliación de la capacidad de habitaciones.

En el artículo 148 se establecen las reglas para la asignación de las habitaciones: Se preferirá a los más antiguos, en igualdad de antigüedades a los Jefes de familia y en segundo orden a los sindicalizados y por último a los libres.

Dispone el artículo 149, que el trabajador que ya tenga habitación, no tendrá derecho a otra nueva si la que tiene la adquirió al amparo de lo dispuesto en la Constitución y por su relación de trabajo, - pero si la adquirió por otros medios, la empresa donde trabaje le puede dar otra después de que la citada empresa haya satisfecho las necesidades de todos sus trabajadores.

Normas justas en que imponen solidaridad de quien ya tiene casa para quien no la tiene aún.

El artículo 150 contiene las reglas que regirán en el caso -

de que la empresa proporcione habitaciones alquiladas. Puede decirse que estas normas son parecidas a todo arrendamiento, sin embargo destaca una disposición muy importante: El obrero que sufre la terminación de su relación de trabajo tiene que entregar la vivienda arrendada en un plazo de cuarenta y cinco días.

Esta disposición es muy dura y puede venir a constituir una pena supletoria cuando el trabajador es condenado a la terminación de su relación contractual. Por ello debemos repetir que el anhelo de la familia mexicana, es ser dueña de su vivienda y no alquilarla.

Justamente se instituye en el artículo 151 que en tanto el patrón que no cumpla con la obligación habitacional, el trabajador tiene derecho a una compensación que se fijará tomando en cuenta la clase de habitación a que tiene derecho el trabajador, la renta que él paga y la que pagaría si el patrón es quien le proporcionara habitación alquilada.

En los artículos 152 y 153 que cierran este Capítulo se consagra el derecho tanto de los trabajadores como de las empresas para ocurrir a las Autoridades del Trabajo para que ellas resuelvan los conflictos que se presenten con motivo de estas disposiciones, cuando no sea posible superarlos por la vía del convenio.

Debemos considerar esta ley como muy positiva para lograr la dotación de casas para la clase obrera, sobre todo estas disposiciones vinieron a despertar interés por el problema y a propiciar un ambiente comprensivo a reformas más efectivas sobre nuestra legislación al respecto.

## C A P I T U L O X

### EL PROBLEMA HABITACIONAL EN MEXICO Y SUS CAUSAS

No puede formarse una opinión exacta de nuestra legislación en materia de vivienda obrera, si no enunciamos la problemática actual que esta delicada materia tiene en el país, por ello señalaremos después de las definiciones adecuadas a los factores materia del estudio, las causas que intervienen en la existencia del problema.

#### A). DEFINICIONES.

Vivienda es el alojamiento de la familia, el ámbito dentro del cual se desenvuelve la vida y la intimidad de la propia familia y por consiguiente el recinto básico de las relaciones humanas y sociales.

Habitación. Como la vivienda no existe sólo sino que está formando parte de grupos de viviendas en que viven los demás miembros de la sociedad o de la zona, surge el conjunto de viviendas que es al que se denomina, habitación.

Entonces tenemos que la vivienda es una parte integrante de la habitación y no como se piensa generalmente que ambas cosas son iguales y sinónimas.

Como lo que se pretende con la vivienda es la mayoría del estar y del actuar y vivir con el menor esfuerzo, tenemos que el hombre busca comodidades en su privacidad, esto es en su vivienda y que esas comodidades sean respetadas y aún propiciadas y aumentadas por el conjunto en donde se ubica la propia vivienda. (24)

Podemos decir que el problema de la vivienda en México, como en cualquier otro país, está supeditado a estos factores: Un acervo de obras habitacionales y de viviendas existente. Demanda de habitaciones, - que en México se origina por la explosión demográfica, por la mala distribución de los habitantes que se quieren ubicar en los centros urbanos y - por la necesidad de renovar en parte el acervo existente y finalmente por la cantidad de los elementos político-económicos con que se cuenta para solucionar el problema.

#### B). ACERVO DE VIVIENDAS CON QUE SE CUENTA.

No con un espíritu de crítica negativa se han mencionado al hablar de las épocas pre-hispanicas, hispanica, de la Insurgencia, del Porfirismo, etc. de la escasez de viviendas para la gente humilde, de lo precario de los materiales con que tales viviendas se construían y de las carencias de comodidades, higiene y espacios que se confrontaban. Lo hemos hecho para resaltar que el acervo de viviendas con que contamos sólo en parte es positivo, por que muchas de las viviendas humildes existentes, no funcionan y requieren reposición o reparaciones a fondo, originándose lo anterior, en los malos materiales y la miseria de quienes han venido ocupando esas viviendas.

La mala situación de ese gran número de viviendas provoca - no sólo el problema de su rehabilitación, sino otros dos males; por una - parte esas viviendas están enclavadas en zonas centricas y aptas para ser - aprovechadas útilmente y el estar destinadas a tugurios origina el desperdicio de terrenos óptimos para conjuntos habitacionales. El otro mal es - de tipo psicológico y educativo, gente nacida en este ambiente, llega a - acostumbrarse a él y a preferirlo, negándose a hacer esfuerzos por superar se y aún a admitir el esfuerzo del Estado en su favor.

Sin embargo no todo es negativo, en los últimos veinte años los Gobiernos Revolucionarios ya consolidados han atacado con todo entusiasmo el problema destinado recursos propios y estimulando otros para levantar viviendas, existiendo ya núcleos habitacionales no aceptables, sino que pueden darse como modelos a seguir, esto unido a viviendas que constituyen el acervo anterior y que si son aptas, hace que el déficit de viviendas, con ser muy alto, sea menor que si no se le hubiera puesto manos a esta labor.

Los factores que han agravado el problema son desde luego - los siguientes:

### C). LA EXPLOSION DEMOGRAFICA.

Incuestionablemente que el mundo ve asombrado crecer su población, así lo demuestra los datos que hemos tomado de la Dirección de - Asuntos Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas. La Población - Total Mundial en 1800, era de novecientos seis millones y ciento cincuenta años después para 1950, tenía dos mil cuatrocientos millones, es decir en

siglo y medio aumento la población en el planeta en 2.6 veces la acumulada en toda la existencia humana.

Por lo que toca a nuestra República, el crecimiento de su población debe calificarse explosivo, ya que el país registra uno de los más altos índices de incremento demográfico, como se puede constatar de los siguientes resultados de los censos levantados en 1900 a la fecha.

En 1900 contabamos con una población de trece millones seiscientos siete mil, para 1950, había en la República veinticinco millones setecientos noventa y un mil pobladores, diez años después, en 1960 el censo nos indica que la población llega a treinta y cuatro millones seiscientos mil y en la actualidad se habla de que somos ya cincuenta millones de Mexicanos.

Esta tabla de crecimiento sugiere algunas reflexiones; hace tiempo se consideraba que uno de los obstáculos para el progreso del país era su escasa población, hoy los términos se han invertido y hay quien se preocupa por el excesivo crecimiento demográfico, afirmando que tal crecimiento puede convertirse en un factor limitativo de progreso.

El crecimiento de la población se ha dejado sentir más en la zona Norte del País, especialmente en Baja California y Sonora, la Región del Golfo es la que acusa menor intensidad en este crecimiento demográfico.

México es un caso excepcional con relación al crecimiento demográfico de otros territorios, aquí no hemos crecido por el impacto de-

corrientes inmigratorias, por el contrario tenemos pérdida demográfica por trabajadores que salen del país y no regresan, llegando estos emigrantes a ser en mayor número que los inmigrantes. El crecimiento de la población del país se debe al descenso de la mortalidad, logrando seguramente por adelantos en la ciencia médica y por haber puesto esta más cerca de las grandes masas, consecuencia de este descenso ha sido el aumento de la natalidad, que es más efectivo al disminuir el coeficiente de muerte de los infantes y recién nacidos.

Este fenómeno se ha reflejado en el promedio de vida de las personas, el que ha aumentado como sigue: en el período 1929-31 que se tomó como muestreo se encontró que el promedio de vida era de 36.27 años y en otro muestreo del período 1949-51 este promedio había subido a 48.30 años, lo que implica un aumento en el promedio de vida de doce años.

Reflexionese la importancia que tiene desde el punto de vista demográfico y económico, este cambio pues la potencialidad de la humanidad para la procreación aumenta, como también aumentan las fuerzas de trabajo y las necesidades a satisfacer para el conglomerado que se ve fuertemente reforzado en su número.

#### D). DESPLAZAMIENTO DE LA POBLACION HACIA LOS CENTROS URBANOS.

En México, nunca ha estado distribuida la población proporcionalmente, las condiciones geográficas, sanitarias, climatológicas, han determinado que la población que goza de la garantía constitucional de vivir donde le acomode, se ubique en los lugares más saludables, sanos y en general donde la vida le puede presentar menos dificultades, pero esta situa--

ción tradicional se ha roto de algún tiempo a esta parte en que ha surgido un interés incontrolable por habitar los centros urbanos dejando los poblados pequeños y muchas veces inclusive hasta las Capitales de los Estados.- Hace mucho tiempo que se registra un peregrinar constante de personas que se encaminan y establecen en los núcleos importantes de población con que cuenta la República, naturalmente que la Ciudad más invadida ha sido la Capital.

La causa de este desplazamiento es el legítimo interés de los habitantes de núcleos pequeños por mejorar sus condiciones y pasar una vida más cómoda y divertida, piensan que en la Capital encontrarán oportunidades para la satisfacción de sus aspiraciones o la realización de sus deseos. Desgraciadamente los integrantes de estas caravanas, son gentes de poca preparación y cultura, que vienen a chocar con un medio hostil y tienen que luchar intensamente para sobrevivir y no siempre ven colmados sus deseos.

Desde el punto de vista de las Metrópolis, estos desplazamientos aumentan los problemas de habitación, de policía, de sanidad y en muchos casos también el desempleo.

Los cinturones de la miseria, las ciudades perdidas, y la Herradura de Tugurios, están alimentados, en forma preminente aún cuando no única, por los actores en este drama del desplazamiento del poblado pequeño a las grandes urbes. (25)

E). ELEMENTOS POLITICO-ECONOMICOS USADOS  
PARA RESOLVER EL PROBLEMA.

Podríamos decir que desde el Constituyente de 1917, el Estado advirtió el problema habitacional en México y adoptó la postura de emplear sus recursos políticos para solucionarlo.

Recuerdese que ya en el texto original del artículo 123 - Constitucional fracción XII el derecho del trabajador a tener vivienda cómoda y barata fue reconocida. La situación económica de aquella época y lo precario de nuestras Industrias hizo que el legislador sólo aspirara a viviendas en alquiler y no a viviendas en propiedad.

La Ley Reglamentaria de esta disposición Constitucional expedida en 1931, bajo el nombre de Ley Federal del Trabajo, surgió en plena crisis económica internacional y cuando había en el país un desarrollo industrial desigual, según las distintas regiones por lo cual el legislador-secundario, se limitó a dar facultades a los Gobernadores de las distintas Entidades Federativas para que resolvieran el problema, pero no adoptó una posición única y general en la materia.

La nueva Ley del Trabajo dictada cuarenta años después en 1970, encontró a la clase obrera aglutinada en Sindicatos pero consideró que los patrones no tenían los recursos suficientes para dotar de casas a sus obreros y entonces optó por el sistema de negociaciones colectivas que podrían desembocar desde la erección de viviendas propias de los trabajadores hasta la compensación en numerario mensual por no poderlas proporcionar.

La política proteccionista del Gobierno a la habitación - obrera y en general a la popular, ante el alud de la explosión demográfica y el desplazamiento a las grandes urbes, tropezó con la insuficiencia económica para proporcionar servicios de urbanización, de policía, de agua, de luz, etc.

Señalaremos en el Capítulo siguiente la serie de leyes - que se han expedido para propiciar la erección de viviendas de tipo popular o de servicio social como también se les llama, pero antes hablaremos someramente del papel de la Banca y la Iniciativa privada ante el problema.

Tradicionalmente la Iniciativa Privada no se interesó por cooperar a la construcción de viviendas sino que en condiciones conservadoras proporcionaba préstamos a particulares que tenían iniciativas a esta actividad, lo que producía que no se construyeran viviendas populares, pues los constructores que tenían que pagar fuertes réditos preferían la línea lucrativa de construcción, esto es Departamentos caros o locales comerciales, pero en la actualidad y ante disposiciones terminantes del Estado y la captación de fondos especiales para este objeto la banca privada está cooperando a la solución del problema.

Reseñados los factores que han provocado el problema de un déficit de habitaciones humildes en el país, así como la postura del Estado el mismo problema, resta fijar en números tal déficit.

El Secretario del Trabajo y Previsión Social, en informe que en comparecencia personal, rindió a la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en sesión de cinco de abril del año en curso, expuso que

para 1970 se calculaba el déficit de que hablamos, en todo el país, en dos millones trescientos treinta y dos mil viviendas urbanas. (26)

Como una ratificación de la gravedad que al problema dá el Señor Ministro del Trabajo y para que se tenga idea de como esta distribuido el déficit de viviendas, se insertan a continuación cuadros estadísticos elaborados por el Departamento de Estudios Económicos del Banco de Comercio, basados en el censo General de Población de 1970 y que se refieren a las características de la vivienda, al promedio de ocupantes en ellas y al que corresponde por cuarto, a los ocupantes por número de cuartos, y a estos mismos datos por Entidad Federativa. (27)

**PROMEDIO DE OCUPANTES POR VIVIENDA Y POR  
CUARTO EN LA REPUBLICA MEXICANA**

**(Enero de 1970)**

Vivienda:	Número de viviendas (1)	Número de cuartos (2)	Número de ocupantes (3)	Ocupantes por vivienda (4)	Ocupantes por cuarto (5)
				3/1	3/2
<b>Total</b>	8 285 706	19 002 449	48 377 363	5.8	2.5
De 1 cuarto	3 326 245	3 326 845	18 084 587	5.4	5.4
De 2 cuartos	2 395 675	4 791 350	14 203 936	5.9	3.0
De 3 cuartos	1 144 024	3 432 072	7 041 584	6.2	2.1
De 4 cuartos	657 422	2 629 688	4 060 501	6.2	1.5
De 5 cuartos	312 059	1 560 295	1 959 191	6.3	1.3
De 6 cuartos	174 891	1 049 346	1 124 294	6.4	1.1
De 7 cuartos	104 246	729 722	678 277	6.5	0.9
De 8 cuartos	56 350	450 800	384 022	6.8	0.9
De 9 y más cuartos	114 794	1 033 146	840 961	7.3	0.8

**NOTA:** El número total de cuartos y el promedio general de ocupantes por cuarto son aproximaciones. Esto es así porque para manejar el renglón de "9 y más cuartos" se tomó como base el límite inferior de ese grupo (9).

**FUENTE:** Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos del Banco de Comercio, con datos del IX Censo General de Población 1970. Dirección General de Estadística, S.I.C.

## VIVIENDAS Y OCUPANTES SEGUN EL NUMERO DE CUARTOS POR ENTIDADES FEDERATIVAS

1 9 7 0

Entidades	T O T A L			DE UN CUARTO			DE DOS CUARTOS			DE TRES CUARTOS			DE CUATRO Y MAS CUARTOS		
	Viviendas	Ocupantes	Ocupantes por Vivienda	Viviendas	Ocupantes	Ocupantes por vivienda	Viviendas	Ocupantes	Ocupantes por vivienda	Viviendas	Ocupantes	Ocupantes por vivienda	Viviendas	Ocupantes	Ocupantes por vivienda
REPUBLICA MEXICANA	8 286	48 377	5.8	3 326	18 063	5.4	2 398	14 204	5.9	1 144	7 042	6.2	1 420	9 047	6.4
Aguscalientes	53	338	6.4	14	77	5.6	15	97	6.5	10	70	7.0	14	85	6.9
Baja California	158	870	5.6	36	171	4.8	46	256	5.6	33	190	5.8	41	254	6.1
Baja California T.	21	128	6.0	7	38	5.5	7	41	6.1	4	24	6.3	4	25	6.3
Campeche	42	252	6.0	21	123	5.8	12	76	6.1	5	28	6.1	4	25	6.2
Cosahuila	188	1 115	6.0	54	290	5.4	56	341	6.1	35	220	6.3	41	265	6.4
Colima	42	241	5.8	23	125	5.5	12	72	6.0	4	24	6.1	3	20	6.3
Chiapas	275	1 569	5.7	167	927	5.5	66	383	5.8	20	123	6.0	22	136	6.2
Chihuahua	287	1 613	5.6	86	438	5.1	84	476	5.7	50	293	5.8	68	407	6.0
Distrito Federal	1 219	6 874	5.6	351	1 794	5.1	311	1 733	5.6	203	1 143	5.6	355	2 205	6.2
Durango	150	939	6.3	46	281	6.1	47	293	6.3	26	176	6.7	30	209	6.9
Guanajuato	359	2 270	6.3	128	717	5.6	116	745	6.4	57	357	6.2	57	412	7.3
Guerrero	276	1 597	5.8	160	980	6.1	66	389	5.9	10	118	6.0	22	134	6.1
Hidalgo	211	1 194	5.7	98	518	5.3	63	366	5.8	23	153	6.1	25	159	6.4
Jalisco	536	3 297	6.2	132	819	6.2	174	1 069	6.1	93	645	6.6	113	764	6.8
México	624	3 833	6.1	235	1 318	5.6	192	1 202	6.3	84	537	6.4	113	758	6.7
Michoacán	390	2 420	6.2	175	1 064	6.1	127	772	6.1	46	295	6.5	43	290	6.7
Morelos	109	616	5.7	49	259	5.3	33	192	5.8	13	80	6.0	14	84	6.1
Nayarit	96	544	5.6	50	289	5.8	30	172	5.8	0	58	6.1	7	48	6.3
Nuevo León	292	1 695	5.8	105	573	5.4	83	495	6.0	43	256	6.0	61	371	6.1
Oaxaca	375	2 172	5.8	221	1 245	5.6	98	580	5.9	26	172	6.2	29	178	6.3
Puebla	443	2 508	5.7	210	1 127	5.4	127	732	5.6	46	280	6.1	60	369	6.2
Querétaro	81	486	6.0	37	201	5.4	23	143	6.2	0	63	6.6	11	78	7.1
Quintana Roo	15	88	5.8	9	49	5.5	4	22	6.0	1	9	6.2	1	8	8.0
San Luis Potosí	218	1 282	5.9	94	508	5.4	81	372	6.1	30	192	6.5	31	210	6.7
Sinaloa	207	1 267	6.1	98	572	5.8	62	388	6.3	26	168	6.4	21	129	6.6
Sonora	186	1 099	5.9	48	281	5.8	60	358	6.0	35	217	6.1	42	263	6.3
Tabasco	127	768	6.1	69	403	5.8	37	220	6.2	12	79	6.5	9	57	6.5
Tamaulipas	268	1 457	5.5	106	550	5.2	78	435	5.6	37	208	5.8	44	256	5.8
Tlaxcala	72	421	5.8	32	174	5.4	24	141	5.9	0	58	6.2	7	48	6.4
Veracruz	689	3 815	5.5	322	1 708	5.3	195	1 103	5.8	84	487	5.8	88	520	5.9
Yucatán	130	758	5.8	65	386	5.7	37	220	5.9	13	82	6.2	13	90	6.2
Zacatecas	153	951	6.2	49	279	5.7	50	314	6.2	28	180	6.5	26	178	6.8

NOTA: Las cifras de vivienda y ocupantes están expresadas en miles.

FUENTE: Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos del Banco de Comercio, con datos del IX Censo de Población de 1970. Dirección General de Estadística (SAC).

**MEXICO: VIVIENDAS Y OCUPANTES POR NUMERO DE CUARTOS**  
(Porcentajes)

Entidades	TOTAL		DE UN CUARTO		DE DOS CUARTOS		DE TRES CUARTOS		DE CUATRO Y MAS CUARTOS	
	Viviendas	Ocupantes (2)	Viviendas	Ocupantes (2)	Viviendas	Ocupantes (2)	Viviendas	Ocupantes (2)	Viviendas	Ocupantes (2)
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
República Mexicana	100.0	100.0	40.1	37.4	28.9	29.4	13.8	14.8	17.2	18.6
Aguascalientes	100.0	100.0	25.9	22.7	28.4	28.6	19.7	20.8	26.0	27.9
Baja California	100.0	100.0	23.1	19.8	29.4	29.4	20.9	21.8	26.6	29.2
Baja California T.	100.0	100.0	32.8	29.9	31.4	31.9	17.8	18.4	18.4	19.8
Campeche	100.0	100.0	50.1	48.7	28.4	30.0	11.0	11.3	9.8	10.0
Chahulla	100.0	100.0	28.8	28.0	30.2	30.6	18.8	18.7	22.2	23.7
Colima	100.0	100.0	34.3	31.6	28.5	28.9	9.5	10.0	7.7	8.5
Chiapas	100.0	100.0	80.7	89.1	23.9	24.4	7.4	7.9	8.0	8.8
Chihuahua	100.0	100.0	26.8	27.1	29.2	29.5	17.3	18.2	23.7	25.2
Distrito Federal	100.0	100.0	28.4	28.1	25.5	25.2	16.5	16.6	29.1	32.1
Durango	100.0	100.0	31.0	27.8	31.3	31.2	17.7	18.8	20.9	22.2
Guatemala	100.0	100.0	35.8	31.8	32.5	32.8	16.0	17.5	19.7	18.1
Guerrero	100.0	100.0	61.3	60.1	23.9	24.3	6.9	7.2	7.8	8.4
Hidalgo	100.0	100.0	46.3	43.2	30.0	30.7	12.0	12.9	11.7	13.2
Jalisco	100.0	100.0	28.3	24.9	32.5	32.4	18.3	18.6	20.9	23.1
México	100.0	100.0	37.7	34.4	30.7	31.4	13.4	14.5	18.2	19.7
Michoacán	100.0	100.0	44.8	41.5	32.4	33.3	11.7	12.7	11.1	12.5
Morales	100.0	100.0	44.7	42.1	30.3	31.2	12.3	12.1	12.7	13.6
Nayarit	100.0	100.0	52.1	49.5	30.7	31.7	9.8	10.7	7.4	8.1
Nuevo León	100.0	100.0	35.9	33.8	28.5	29.2	14.8	15.1	21.0	21.9
Oaxaca	100.0	100.0	56.9	57.3	28.1	28.7	7.4	7.8	7.8	8.1
Puebla	100.0	100.0	47.5	44.8	28.6	29.2	10.4	11.1	13.5	14.8
Querétaro	100.0	100.0	45.9	41.5	28.8	29.5	11.7	12.9	13.6	16.1
Quintana Roo	100.0	100.0	58.6	56.0	24.0	24.8	9.2	10.0	8.2	9.2
San Luis Potosí	100.0	100.0	43.9	39.7	28.4	29.0	13.7	15.0	14.4	16.3
Sinaloa	100.0	100.0	47.3	45.2	29.9	30.8	12.7	13.3	10.1	10.9
Sonora	100.0	100.0	26.1	23.8	32.3	32.6	19.1	19.7	22.5	23.9
Tabasco	100.0	100.0	54.4	52.5	29.0	29.7	9.6	10.3	7.0	7.5
Tamaulipas	100.0	100.0	40.4	38.3	29.2	29.9	13.9	14.3	16.5	17.6
Tlaxcala	100.0	100.0	44.0	41.3	32.9	33.6	12.8	13.6	10.3	11.3
Veracruz	100.0	100.0	46.7	44.7	28.3	28.9	12.2	12.8	12.6	13.8
Yucatán	100.0	100.0	49.8	48.2	28.7	29.0	10.3	10.8	11.2	12.0
Zacatecas	100.0	100.0	32.0	29.4	32.9	33.0	18.1	19.0	17.0	18.6

FUENTE: Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos del Banco de Comercio, con datos del IX Censo General de Población 1970. Dirección General de Estadística (SIC).

MEXICO: CARACTERISTICAS DE LA VIVIENDA

— 1970 —

(Porcentajes)

Entidades	Total de viviendas (absolutos)	Disponen de agua entubada			Tienen drenaje o albañal	Tienen cuarto de baño	Tienen cocina	Cuentan con energía eléctrica	Usan gas o electricidad para cocinar	Construidas de	
		Total	Dentro de la vivienda	Fuera de la vivienda						Ladrillo o tabique	Madera
REPUBLICA MEXICANA	8 285 708	81.1	39.8	22.3	41.5	31.8	73.7	58.9	44.0	44.2	15.9
Aguascalientes	52 722	78.6	59.9	19.7	51.1	43.3	89.0	64.6	45.2	36.7	0.8
Baja California	155 859	66.8	41.7	25.1	43.4	33.3	79.2	76.0	76.3	44.2	25.9
Baja California T.	21 246	64.0	27.8	38.2	27.0	31.8	82.6	50.3	34.8	35.9	33.1
Campeche	42 296	47.9	27.3	20.8	25.6	30.9	57.7	55.9	27.0	38.4	33.2
Coahuila	186 001	73.5	46.6	26.9	43.7	38.3	78.9	73.4	59.0	34.1	2.7
Colima	41 840	77.7	55.0	22.7	41.4	44.5	72.9	56.4	35.8	43.0	24.2
Chiapas	278 437	37.7	24.8	12.9	22.9	18.7	60.2	30.8	19.2	21.8	34.4
Chihuahua	287 499	65.9	40.5	25.4	46.8	32.5	74.4	62.5	54.8	20.0	8.3
Distrito Federal	1 219 419	95.6	63.9	31.7	76.5	59.0	82.2	94.7	79.8	88.3	2.7
Durango	146 582	53.0	34.5	18.5	30.4	23.3	82.0	47.2	31.6	19.3	6.3
Guajuato	358 587	56.2	38.4	17.8	35.9	24.8	75.9	51.6	33.5	44.3	1.4
Guerrero	278 954	38.3	23.7	14.8	21.8	17.6	62.8	37.0	22.9	21.3	20.3
Hidalgo	210 744	48.0	26.5	21.5	25.7	17.1	69.4	37.7	24.8	40.2	22.4
Jalisco	538 134	66.0	52.0	14.0	52.5	37.7	83.4	64.2	47.5	39.9	2.8
México	824 250	65.6	34.7	28.2	39.8	25.3	72.1	61.9	45.1	53.4	5.2
Michoacán	390 339	52.8	34.4	18.2	32.0	20.6	78.5	48.9	29.2	27.4	16.6
Morelos	108 903	67.7	30.9	28.8	35.3	30.4	71.4	64.4	43.6	42.3	7.9
Nayarit	96 444	46.7	30.0	16.7	22.1	25.5	72.7	58.2	34.9	36.6	15.3
Nuevo León	292 153	81.3	52.2	29.1	92.8	50.0	78.2	78.5	67.8	60.4	20.8
Oaxaca	375 398	34.7	18.7	16.0	16.3	12.8	63.2	27.8	15.4	16.8	29.8
Puebla	443 321	48.2	27.6	20.8	31.8	20.4	67.8	48.3	27.6	37.7	22.6
Querétaro	80 870	51.7	28.7	23.0	24.2	33.7	74.0	37.5	21.7	47.0	11.2
Quintana Roo	18 016	41.7	19.7	22.0	15.8	21.7	59.0	44.4	18.0	18.9	60.7
San Luis Potosí	218 481	45.7	28.1	17.6	28.8	21.5	72.3	40.8	26.7	26.3	22.2
Sinaloa	208 750	51.4	30.8	20.6	26.2	38.2	68.7	53.0	39.8	44.4	17.8
Sonora	185 607	68.3	42.7	25.6	41.8	34.7	60.7	64.6	56.5	49.0	6.6
Tlaxcala	128 706	34.2	22.5	11.7	26.6	35.0	65.7	32.2	19.7	30.8	42.7
Tamaulipas	268 032	66.8	36.4	26.4	47.1	37.9	77.8	64.0	60.2	41.4	34.3
Tlaxcala	72 470	49.2	24.5	24.7	20.9	16.5	75.1	64.2	19.1	21.6	1.8
Veracruz	688 801	51.0	31.2	19.8	35.4	37.7	82.2	49.4	36.5	37.6	42.6
Yucatán	129 642	41.7	32.8	8.9	29.7	27.8	64.5	53.0	27.9	50.9	11.8
Zacatecas	152 823	60.2	43.1	17.1	20.8	12.5	65.1	33.2	23.0	14.3	1.5

NOTA: Excepto el "total de viviendas", que está dado en cifras absolutas, el resto de los conceptos se expresan como porcentajes de ese total.

FUENTE: Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos del Banco de Comercio, con datos del IX Censo General de Población 1970, Dirección General de Estadística (SIC).

## C A P I T U L O    X I

### MEDIDAS LEGISLATIVAS TOMADAS PARA RESOLVER EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA DEL PUEBLO

El lacerante problema de la falta de vivienda para la gente -- humilde de México, que ha quedado reseñado con todo su realismo en el capitulo anterior, fue advertido hace muchos años por los Gobiernos de la República y por ello han sido emitidas varias leyes, decretos y reglamentos que --- tienden a resolver el problema, o cuando menos a aminorarlo y restarle gravedad. (28)

No deben regatearse méritos a esta legislación revolucionaria, ya que de ella han derivado beneficios, en la materia, para la clase humilde y realizaciones que van en aumento en el país.

Lo más importante de esta legislación, es lo siguiente; que re señamos a continuación no obstante que algunas de estas disposiciones ya las habíamos citado con ocasión de otros temas:

Uno. Primera Ley Federal del Trabajo, que en la fracción III- de su artículo III, ordena el cabal cumplimiento de lo dispuesto por la fracción XII del Apartado "A" del artículo 123 Constitucional. Esta disposición fue reglamentada dos veces, la primera por un Decreto que se publico en el - Diario Oficial de 31 de Diciembre de 1941 y la Segunda por Decreto publicado

el 24 de febrero de 1941.

DOS. La ley del Departamento de Distrito Federal, del 18 de Junio de 1943, publicada el 21 de Julio del mismo año y en la que después de declarar de utilidad pública el fomento cinservación, incremento de las viviendas, dice que el Departamento estudiara tipos de viviendas y zonas - donde se construirán ofreciendo servicios municipales gratuitos.

TRES. La ley que mandó crear el Banco de Fomento de la Habitación, S.A. y que aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 10. de Marzo de 1946.

CUATRO. Ley que faculta a las Instituciones Bancarias, para operar con ahorros captados del público, en prestamos para la vivienda popular. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de Marzo de 1946.

CINCO. Ley que crea Instituciones de Crédito para el ahorro y prestamo destinado a Viviendas familiares. Publicada en el Diario Oficial de 27 de Septiembre de 1946.

SEIS. Ley de Servicio Público de Habitaciones Populares, Pu blicada en el Diario Oficial de 31 de Diciembre de 1946.

SIETE. Ley Organizada del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, que se ha publicado el 4 de enero de 1947 y que sufrió reformas que la mejoraron las cuales se publicaron en el Diario Oficial de 4 de marzo de 1949.

Esta Institución crediticia ha realizado muchas y muy valio--

zas obras de beneficio social en el ramo de la vivienda de la gente humilde.

OCHO. Decreto de 30 de Diciembre de 1948, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 14 de abril de 1949, que permitió destinarse para habitaciones populares el antiguo campo militar de Balbuena.

NUEVE. Decretos que prorrogan por Ministerio de la Ley los contratos de arrendamiento de inquilinos de baja renta, el último y que esta vigente es de 30 de diciembre de 1948, fecha en que se publicó en el Diario Oficial.

Ha sido muy discutido pero al amparo de él muchas familias han disfrutado y algunas lo hacen aún de viviendas sumamente baratas.

DIEZ. Ley de Planificación del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de Diciembre de 1953.

ONCE. Ley que crea el Instituto Nacional de la Vivienda. - Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de Diciembre de --- 1954.

DOCE. Ley que exceptúa de Impuestos a determinadas Habitaciones Populares, en el Distrito y Territorios Federales. Diario Oficial de 31 de Diciembre de 1954.

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

CATORCE. Ley del 20 de agosto de 1957, publicada en el Diario Oficial del 29 del mismo mes, por la cual la Secretaría de Hacienda - regula la inversión de las Instituciones de Capitalización, de Seguros y de Fianzas, en habitaciones de tipo popular.

QUINCE. La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de treinta de diciembre de 1950.

DIEZ Y SEIS. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, - ha expedido varios acuerdos y hay también decretos mediante los cuales, - se obliga a las Instituciones de Crédito a aumentar el monto de las reservas (encajes) que tienen que constituir para destinar parte de estos depósitos a inversiones en habitaciones populares o de servicio social.

DIEZ Y SIETE. Ha habido préstamos Internacionales destinados exclusivamente a la vivienda y que se manejan por Instituciones de -- Crédito.

DIEZ Y OCHO. Tenemos ultimamente la reforma a la Ley Federal del Trabajo, en la que se reglamentó el artículo 123 fracción XII del Apartado "A" de la Constitución, propiciando convenios entre patrones y - obreros para solucionar la obligación de los primeros de dar a los segundos viviendas. Esta reforma duró en vigor muy poco tiempo pues la nueva - reforma de este año de 1972, la puso en desuso, derogandola.

Es incuestionable que por medio de esta legislación los distintos Gobiernos del país han demostrado su interés por superar este problema de la vivienda de la gente humilde de México y que estas leyes si - no han logrado resolver el problema, por lo menos han contribuido a que - su agudeza no sea aún mayor de la que actualmente reviste.

## C A P I T U L O   X I I

### LA REFORMA - ECHEVERRIA

El problema de la vivienda cuyas dimensiones han sido descritas en los capítulos anteriores, pretende ser atacado con una Legislación que acaba de ser puesta en vigor y cuyo estudio habrá de ser objeto de este Capítulo.

Para que haya un marco completo en que se muevan las nuevas disposiciones, ha sido necesario, reformar la Constitución, en su artículo 123, fracción XII del Apartado "A", luego reformar la Ley Organica de este artículo que no es otra que la Ley Federal del Trabajo y finalmente - dar vida a un Instrumento mediante el cual se pueda facilitar la satisfacción de viviendas para los Trabajadores, para este efecto se ha expedido - la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

En parrafos separados nos ocuparemos de cada una de estas reformas y finalmente emitiremos nuestra opinión sobre los pasos legislativos que faltan por darse.

## A. LA REFORMA CONSTITUCIONAL.

En los últimos días del año próximo pasado, el Presidente de la República envió al congreso un proyecto de ley, para reformar el artículo 123 Constitucional, en su Apartado "A" fracción XII, proyecto que después de ser aprobado por las Camaras que integran el Congreso de la Unión, lo fue por las Legislaturas de los Estados, por lo cual la reforma quedó consumada. (29)

El texto de esta reforma y por consiguiente el texto vigente, que substituye a la antigua fracción XII del Apartado "A" del artículo 123 Constitucional, quedo en la siguiente forma:

"Artículo 123. Apartado "A" fracción XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, al proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depositos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos créditos barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones. Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

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

Cabe resaltar cuales son las diferencias entre la disposición que ahora entra en vigor y la que ha sido derogada.

a). En el texto de la fracción XII, dictada por el constituyente de Queretaro de 1917, no se afrontaba el problema de la vivienda en forma total, simplemente se legislaba a favor de un sector de trabajadores. En la reforma se incorpora a todos los trabajadores independientemente del tamaño y poder de la empresa donde laboren y de la ubicación geografica de esta.

b). Tal vez el razgo más importante de la reforma sea el siguiente: En la disposición de 1917, los patrones tenían a su cargo cooperar en determinada medida a la solución de los problemas de vivienda de sus trabajadores y cuando no estaban en los casos previstos por la ley para prestar esa ayuda, quedaban libres de esta obligación. En la reforma se establece un mecanismo de solidaridad social a virtud del cual todos los patrones van a cooperar a la solución total del problema cualquiera que sea la dimensión de su industria y cualquiera que sea el número de sus trabajadores.

Estas cuotas se concentrarán en una Institución financiera que atacará frontalmente el problema, contando con recursos de consideración puesto que colectaria las cuotas de todos los obreros del país. Se dice que este es un mecanismo de solidaridad social, por que recibirá cuo-

tas que en último término provienen de todo el pueblo que consume los artículos de las industrias y disfruta de los servicios y productos engendrados por las manos de los obreros. Los patrones no son sino el conducto para recabar de sus clientes, mediante la venta de sus productos o servicios lo que van a pagar de cuotas y el mecanismo emplea esos recursos en la solución del problema, claro esta no beneficiando de inmediato a todos los obreros del país, pero haciendolo en su volumen alto que permita que el problema se vaya resolviendo con celeridad y que en plazos relativamente cortos se bata el déficit alarmante que de viviendas confrontamos.

Estas ideas las ampliaremos más adelante al tratar en detalle de la Ley que crió el Instituto a que nos estamos refiriendo.

c). Al cooperar mediante el pago de cuotas, todos los patrones del país, tanto los que estan dotados de muchos obreros y poco capital, como los que a la inversa tienen mucho capital y pocos obreros y así mismo los que se encuentran ubicados en los centros de producción y los que estan alejados de estos, tendremos que habra elementos para dar cumplimiento a una política efectiva de construcción de viviendas, cosa que no podría ocurrir cuando se dejaba el problema a que fuera resuelto en el ambiente de las empresas y sus relaciones con sus propios trabajadores.

d). La nueva política viene a favorecer a todos los obreros independientemente del nivel del salario que disfruten, pues en un momento dado se ayudaría a un obrero de trabajo nivel salarial contando con la solidaridad que representan cuotas pagadas por cuentas de obreros de salarios de alto nivel y viceversa.

e). El destino de las cuotas pagadas por los patrones, no será en definitiva de aplicación liberada a los obreros, sino que servirán para constituir un fondo de financiamiento, un fondo para otorgar créditos, que aún cuando se ejerzan con intereses muy bajos serán recuperables, lo que permita favorecer a nuevos obreros inclusive de futuras generaciones.

f). Hasta antes de esta reforma se hablaba de ayudar al obrero proporcionándole casa en arrendamiento y es bien sabido que la aspiración de la familia mexicana es tener en propiedad vivienda, la reforma rompe este molde tradicional de la ayuda para su vivienda al obrero, pues le permite que el mismo elija libremente lo que le interese, compra una casa ya hecha, construir por su propia cuenta, reparar su casa si ya la tiene o simplemente mejorar lo que ya posea.

g). Antes si el trabajador lograba obtener una casa en arrendamiento de su patrón, ligaba su derecho a ocupar esa casa con su relación laboral con el propio patrón, ahora estas situaciones no tienen entre sí dependencia directa y al adquirir una vivienda el trabajador, forma un patrimonio que queda sustraído a las contingencias de sus relaciones con la empresa o empresas donde el propio trabajador labore.

h). La reforma ofrece la posibilidad de ampliar los beneficios de la vivienda a sectores de clases laborantes, no clásicamente trabajadores asalariados, también surge la posibilidad de regenerar o remodelar zonas urbanas obsoletas y hecho de que el funcionamiento de este plan de dotación de viviendas no elimine las disposiciones ya vigentes con anterioridad, hace que los recursos masivos que se van a reconcentrar, vengán a reforzar más las campañas que existen en marcha para dotación de vivienda-

a la clase humilde.

i). Marginalmente habrá estímulo de inversión fuerte en las industrias de la construcción y con ello se alivara el problema de falta de empleos y otros conexos.

En resumen, la reforma constitucional que comentamos es la piedra angular para una política integral de la vivienda, que permita abatir el déficit alarmante que en este renglón confronta el país y constituye un paso importante en la evolución de nuestro Derecho Social. (30)

#### B. LA REFORMA A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

Al ser reformada la fracción XII del Apartado "A" del artículo 123 Constitucional, tuvieron que ser reformadas aquellas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, que no concordaban con las nuevas normas constitucionales. (31)

Las disposiciones que resultaban inadecuadas al nuevo sistema, son algunas de las contenidas en el Título Cuarto, Capítulo Tercero de la citada Ley Federal del Trabajo, así como los artículos 97, 110 y 782 del mismo Cuerpo de Leyes.

Substancialmente las reformas consistieron en lo siguiente:

El artículo 97, sufre una reforma y una adición: La reforma consiste en que en su fracción segunda se suprime todo lo relativo a descuento por compra de habitaciones, dejándose exclusivamente la citada

fracción con la disposición de que para pagar renta en los términos del artículo 151 se puede descontar hasta el diez por ciento del sueldo.

La adición establece una tercera fracción de este artículo 97 en la cual se autorizan descuentos para cubrir préstamos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda, destinados a la adquisición, construcción reparación o mejoras de las casa habitaciones o al pago de pasivos por estos conceptos. Estos descuentos para poder ser efectuados necesitan haber sido aceptados libremente por el trabajador y no podrán ser mayores de un veinte por ciento del salario.

La disposición contenida en esta adición, así como la excepción de la fracción II, no esta de acuerdo con lo previsto por el artículo 123 Apartado "A" fracción VIII, que prohíbe todo descuento, compensación o embargo al salario mínimo.

El antiguo artículo 110 de la Ley Federal del Trabajo disponia en su fracción II que se podría descontar a un trabajador, hasta el quince por ciento del monto del salario para pago de renta de habitación, en los términos previstos por la fracción III inciso a) del artículo 150 de la propia Ley. Este artículo 150 en la fracción e inciso citados dispone a su vez que cuando el trabajador reciba del patrón vivienda en arrendamiento deberá pagar la renta.

En la reforma la disposición que contiene este artículo igual y la modificación se concreta al cambio de numeral del artículo al que se hace referencia, que originalmente era el 150 y ahora es el 151.

También se modifica la fracción III, de este mismo artículo-110. Anteriormente esta fracción autorizaba el pago de cuotas para adquisición de habitaciones, siempre que este pago fuera libremente aceptado - por el trabajador. Ahora se aclara que se autoriza pago de abonos al Fondo Nacional de la Vivienda para cubrir prestamos destinados a adquisición, construcción, reparación o mejoras de casas habitación o pago de pasivos - adquiridos por estos conceptos.

En el anterior artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo se reproducía esencialmente la disposición contenida en la antigua fracción- XII del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, en el texto que ahora tiene este artículo se reproduce también esencialmente lo mandado en - la nueva fracción XII a que nos estamos refiriendo.

El antiguo artículo 137 prevenía que cuando las empresas se compusieran de varios establecimientos, sus obligaciones en materia de vivienda se extendían a cada una de ellas y a su conjunto.

En las reformas el numeral de este artículo se aprovecho para definir lo que es el Fondo Nacional de la Vivienda y su objeto, y al - efecto se dice:

"El fondo Nacional de la Vivienda tendrá por objeto crear sistemas de financiamiento que permitan a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, para la construcción, reparación o mejoras de -

sus casas habitaciones y para el pago de pasivos adquiridos por esos conceptos".

También se cambia el texto y objeto el artículo 138, que se refería como deberían de ser las casas habitación de los trabajadores y - que ahora se ocupa de como se habrá de administrar el Fondo Nacional de la Vivienda, que dice será un organismo integrado en forma tripartita, por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones.

En el antiguo artículo 139 se ocupaba la Ley en determinar - que trabajadores tenían derecho a que se les proporcionará habitaciones; - ahora el artículo que lleva este número dispone que la ley específica que crea el Fondo Nacional de la Vivienda, regulará los procedimientos y formas conforme a las cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad habitaciones y obtener los créditos a que se refiere el artículo 137.

El antiguo artículo 140, se refería a los avisos que tenían que dar los trabajadores que aspiraban a disfrutar de habitaciones, ahora este artículo se ocupa de disponer que el Fondo Nacional de la Vivienda - tendrá a su cargo la coordinación y el financiamiento de los programas de construcción de casas habitación destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

Sumamente interesante es este artículo, por cuanto que establece que independientemente de que el trabajador gestione la resolución de su problema, el Fondo Nacional de la Vivienda, ira a su encuentro con el desarrollo de programas de construcción y hará ofertas concretas a los trabajadores.

También fué substituido el texto antiguo del artículo 141 y en su lugar se dictan importantes disposiciones, a saber:

Se aclara que la aportación que el Fondo Nacional de la Vivienda van a hacer las empresas, no se imputaran a sus salarios sino que serán considerados como gastos de previsión social de la empresa.

Se dice además que estas aportaciones se aplicarán a constituir depósitos en favor de los trabajadores.

A continuación explican como operarán y se manejarán estos depósitos.

I. Así vemos que la fracción Primera dice que cuando un trabajador reciba financiamiento del Fondo Nacional de la Vivienda, el 40% del importe de los depósitos que en su favor se hayan acumulado hasta esa fecha se aplicarán de inmediato como pago inicial del crédito concedido.

II. La siguiente fracción previene que durante la vigencia del crédito, se continúa aplicando el 40% de la aportación patronal al pago de los abonos subsecuentes que deba hacer el trabajador.

III. Cuando el Crédito se liquide, se procederá a integrar un nuevo depósito con la totalidad de las aportaciones patronales.

IV. En la fracción IV de este artículo se establece el derecho del trabajador a que se le haga entrega periódica del saldo de los depósitos que se hubieren hecho a su favor con diez años de anterioridad.

V. La siguiente fracción prevee el caso de que el trabajador se quede sin estar sujeto a relación de trabajo, quede incapacitado total y permanentemente o muera. En este caso a él o a sus beneficiarios se hará entrega de el total de los depósitos constituidos a su favor.

VI. Si los trabajadores hubieren recibido crédito hipotecario, la devolución se hará con deducción de lo que se hubiere aplicado al crédito hipotecario.

El artículo 142 de la Ley en estudio, es igual al antiguo artículo 137, es decir se refiere al caso de que una empresa componga de varios establecimientos y declara que las obligaciones con respecto a la vivienda se extienden a cada uno de esos establecimientos y a la empresa en su conjunto.

El antiguo artículo 143 de la Ley Federal del Trabajo hablaba de los convenios que deberían celebrarse para que las empresas pudieran cumplir con sus obligaciones en materia de vivienda, ahora este artículo define lo que debe entenderse por salario para los efectos del problema de la vivienda y dice que "...se entiende por salario la cantidad que perciba cada trabajador en efectivo por cuota diaria".

El nuevo artículo 144, define el salario máximo y dice que se tendrá como tal, para el efecto de las aportaciones, el equivalente a diez veces el salario mínimo general en la zona de que se trate.

El antiguo artículo 144 que queda suprimido hablaba del derecho de los trabajadores de ocurrir a las Autoridades Políticas de su enti-

dad a promover la solución de sus problemas de la vivienda mediante convenios.

En el antiguo artículo 145, el Legislador se ocupaba de los requisitos que debían llenar los convenios entre patrones y trabajadores - respecto a viviendas. Fue suprimido y ahora este artículo establece algo muy interesante y útil para los trabajadores, un seguro para los casos de incapacidad total permanente o muerte, que cubra los créditos que el trabajador tuviere con el Fondo Nacional de la Vivienda y que así libere a dicho trabajador o a sus beneficiarios, de las obligaciones derivadas del crédito.

El nuevo artículo 146, excluye a los patrones de trabajadores domésticos de la obligación de hacer aportaciones para ellos, con lo cual estos trabajadores quedan al margen de la Institución a que nos estamos refiriendo.

El anterior artículo 146, se referían a características que podrían tener las viviendas que antiguamente deberían proporcionar las empresas, queda suprimida esta disposición.

En el artículo 147 de las reformas, se excluye por ahora del Fondo Nacional de la vivienda a los deportistas profesionales y a los trabajadores a domicilio, pero se faculta al Ejecutivo Federal para que determine las modalidades y fechas en que se incorporan al régimen del Fondo es tos trabajadores.

El antiguo artículo, se refería al caso de ampliación de ac-

tividades de las empresas, estas disposiciones ahora quedan suprimidas.

Tambien se suprime la vigencia de las disposiciones que contenian los artículos del 148 al 151 de la Ley Federal del Trabajo ya que se referian al sistema que queda eliminado por las reformas de convenios entre las partes, estos numerales se aprovechan en la nueva legislación en la siguiente forma:

En el artículo 148, se faculta al Ejecutivo Federal para establecer modalidades a las cuales se ajustaran las aportaciones de aquellas empresas que tengan un capital o un ingreso inferior a un mínimo, que también esta por determinarse por el propio Ejecutivo. Estas resoluciones deberan ser revisadas cuando existen circunstancias que justifiquen tal revisión.

En el nuevo artículo 149, se establecen las normas para la distribución que el Fondo Nacional de la Vivienda hará de sus recursos y se dice que dicho fondo presupuestara las sumas que asignara al financiamiento de programas de casas habitacion destinadas a ser adquiridas por los trabajadores, las sumas que se destinarán para la adquisición, construcción, reparación o mejoras a dichas casas, así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.

Claramente se dispone que al efectuar la aplicación de sus recursos, el Fondo lo hará, equivalente entre las distintas regiones y localidades del país, así como entre las diversas empresas y grupos de trabajadores.

Para el otorgamiento de créditos individuales, de ser necesario la selección de los favorecidos se hará mediante sorteos.

En el artículo 150 el Legislador aclara que las empresas no quedaran exentas de contribuir al Fondo Nacional de la Vivienda, por el hecho de que estén ministrando a sus trabajadores viviendas en arrendamiento o comodato, ni por la circunstancia de que sus trabajadores estén disfrutando de créditos proporcionados por el Fondo.

En el actual artículo 151, se establecen las reglas que operaran cuando se den a los trabajadores habitaciones en renta, y en síntesis se dice que la renta no podrá exceder del medio por ciento anual del valor catastral de la casa arrendada, que la empresa esta obligada a mantenerla habitable y a efectuar las reparaciones que necesite. Que los trabajadores a su vez estan obligados a pagar la renta, a cuidar la vivienda, y avisar a la empresa de los defectos y deterioros que observen y a desocupar la vivienda dentro de un término de cuarenta y cinco días a partir de la fecha en que hayan terminado sus relaciones de trabajo con la empresa.- Les queda prohibido a los trabajadores usar la habitación para fines extraños a los previstos y subarrendar.

Este artículo es igual al antiguo 150, introduciendose unicamente la disposición que ya también existia de que la renta no podrá exceder de un seis por ciento del valor catastral de la finca.

En el artículo 782 de la Ley Federal del Trabajo se enumeren los casos que deben tramitarse en "Procedimientos Especiales" y para poner este artículo a tono con las nuevas disposiciones, el Legislador lo refor-

mo en la siguiente manera:

Se suprimen de la enumeración de artículos que contienen materiales que al originar conflictos deben ser tratados tales conflictos en procedimiento especial, los artículos 141, 145 fracción IV y 150.

Esta supresión se explica por que estos artículos fueron reformados y las materias que ahora tratan son distintas de aquellas que entrañan conflictos que deban ser ventilados en procedimientos especiales.

En cambio se incluyen en el artículo 782, en numeral 151, - que contiene las normas aplicables cuando el patron dá al trabajador vivienda en alquiler.

Recordaremos que como Procedimientos Especiales se tramitan aquellas cuestiones laborales que por su naturaleza necesitan una tramitación rápida o bien por que son cuestiones sencillas que deben resolverse obviamente. (32)

#### C. LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

Conmemorando el primero de mayo, día del Trabajo, ha entrado en vigor en el país, la "LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES" misma a la cual nos hemos ya referido en este Capítulo al hablar de la reforma a la Constitución y a la Ley Federal del Trabajo, - no es necesario decir que esta Ley como las reformas a que nos acabamos de referir fue propuesta al Congreso de la Unión, por el actual Presidente de la República. (33)

Reseñando la citada ley, estudiaremos de ella, los siguientes puntos: Personalidad del Instituto, Objeto del mismo , Patrimonio del Instituto , Organo de Autoridad, sus funciones y como actuan, Obligaciones de los patrones, Derechos de los Trabajadores, como se deben realizar las Investigaciones, Vigilancia de la Institución.

1. Personalidad del Instituto. Su existencia esta prevista en la propia Constitución, artículo 123 fracción XII del Apartado "A". Es un organismo de servicio social, con personalidad jurídica propia y con patrimonio también propio. Su domicilio es la Ciudad de México.

Se tipifica como organismo fiscal autónomo, y a la vez como de servicio social.

Concurren a su formación representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones. La intervención del Estado se justifica por que si bien la tutela de los derechos de los trabajadores, compete a sus organizaciones, cuando se establece un sistema generalizado y obligatorio y que demás afecta directa o indirectamente a toda la Ciudadanía del país, compete al Estado vigilar que el mecanismo funcione adecuadamente y así mismo administrar las instituciones correspondientes, y cumplir con su función de equilibrar y armonizar los factores de la producción, todo en último término de la comunidad nacional.

La forma tripartita como se integra este Instituto, esta de acuerdo con nuestra tradición jurídica al respecto, pues recuerdese que los Tribunales del Trabajo, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Comisión de los Salarios Mínimos, el Tribunal de Arbitraje de los problemas-

de los Trabajadores al Servicio del Estado, etc. funcionan con una organización tripartita y con mucho éxito. (Arts. 1 y 2 de la Ley en estudio).

2. Objeto del Instituto. El Instituto es un mecanismo de solidaridad social y de carácter nacional por medio del cual se ataca con recursos masivos el problema de la vivienda del trabajador. Concretamente el artículo 3 de su Ley, define su objeto expresado que: Administra los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Establecerá y operará un sistema de financiamiento, que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para, hacerse propietarios de viviendas cómodas e higiénicas, construir, mejorar, ampliar o reparar sus habitaciones si ya las tienen, pagar los pasivos que surjan por los conceptos anteriores y en general todos los demás objetivos que surjan de la Constitución y demás leyes, como la promoción y financiamiento de proyectos de conjuntos de habitación para que sean adquiridos por los trabajadores con créditos que les otorgue el propio Instituto. (Arts. 3, 4 y 42 de la citada Ley).

3. Patrimonio del Instituto. Los recursos con que contará el Instituto para realizar su misión social, son los siguientes: las aportaciones que haran los patrones en los términos previstos por el artículo 123, Apartado A fracción XII de nuestra Constitución. Las aportaciones en numerario, en servicios y en subsidios que le haga el Gobierno Federal. Los bienes y derechos que adquiera por cualquier otro título y los rendimientos que obtengan de las inversiones que realice.

Claro esta que este es un patrimonio precario, por que una parte de él lo recibe para llevar adelante una misión, la de fomentar la erección de viviendas, su conservación o adquisición, etc, y aún cuando re

cupere los créditos que para estos objetos otorgue, después habra de devolver a los trabajadores lo que a nombre de ellos suministraron en cuotas - los patrones, solo la parte con que contribuya el Gobierno Federal, en numerario, en subsidios o en servicios será la que constituya patrimonio fijo del Instituto.

4. Organos de Autoridad que rigen la vida del Instituto. - El Instituto se orienta, administra y actua, por medio de una serie de Organos de Autoridad, cuya integración y funciones se reseñan a continuación:

ASAMBLEA GENERAL. Integrada por cuarenta y cinco representantes, de las siguientes entidades: Quince del Gobierno Federal, Quince de las Organizaciones Nacionales de Trabajadores y los otros Quince de las Organizaciones nacionales patronales. Habra un suplente por cada representante propietario, durarán en su encargo estos miembros de la Asamblea General, seis años, pero podrán ser removidos libremente por quienes los designarón.

Toca el Ejecutivo Federal, reglamentar las bases para que - las organizaciones nacionales de trabajadores y patrones, designen a sus - representantes propietarios y suplentes.

La Asamblea General deberá reunirse por lo menos dos veces - al año, y tendrá las siguientes facultades:

Es la Autoridad Suprema del Instituto. Le compete aprobar los presupuestos de ingresos y egresos, y los planes de labores y de financiamiento, todo lo cual hara tres meses antes de que ellos empiezen a re--

gir.

Estudiará y en su caso aprobará, dentro de los primeros cuatro meses del año los estudios financieros del último ejercicio, los dictámenes de la Comisión de Vigilancia y el Informe General de las actividades del Instituto.

Señalará jurisdicción y número a las Comisiones Consultivas Regionales del Instituto. Expedirá los reglamentos de este. Fijará las reglas para el otorgamiento de créditos y como se operaran los depósitos.

Examinará y aprobará anualmente los presupuestos de gastos del Instituto y los cuales se referiran a administración, y operación y vigilancia. Estos gastos nunca podrán excederse del uno y medio por ciento de los recursos totales que maneje el Instituto.

A propuesta del Consejo de Administración determinará las reservas que constituirá el Instituto, para poder asegurar sus operaciones y demás fines y obligaciones que tiene la Institución. Estas reservas se mantendrán en Valores de Instituciones Gubernamentales.

Tendrá a su cargo además todas aquellas labores que sean necesarias para los fines del Instituto y que no se hayan reservado expresamente a otro Organó del mismo.

La Asamblea General será presidida rotativamente por uno de los sectores que integran la Institución, el cual sector designará a la persona de entre los representantes que desempeñe esta función.

Serán designados por la Asamblea General, los miembros del Consejo de Administración, que serán quince, debiéndose hacer los nombramientos a proposición de los sectores, cinco por cada uno. En la misma forma se nombrarán quince suplentes. Es incompatible el cargo de miembros del Consejo de Administración con el de miembro de la Asamblea General.

Es también facultad de la Asamblea General, designar a los miembros de la Comisión de Vigilancia, que constará de nueve miembros propietarios y otros tantos suplentes y se nombrarán a proposición de los sectores correspondiendo a cada uno de ellos nombrar tres propietarios y tres suplentes.

El Director General, también será nombrado por la Asamblea General a propuesta del Señor Presidente de la República.

La Asamblea General designará también dos Directores Sectoriales, que servirán de enlace entre el Director General y los sectores obrero y patronal, por lo cual tales Directores serán designados a propuesta de estos sectores.

Una misma persona no puede tener dos nombramientos, pues la ley declara la incompatibilidad al respecto.

Las votaciones en la Asamblea General, se toman por Sectores y no individualmente por los miembros de la misma.

Artículos del 7 al 11 de la referida Ley del Instituto.

## CONSEJO DE ADMINISTRACION

Al referirnos a las facultades de la Asamblea General, ya dejamos expuesta que este Cuerpo es quien nombra al Consejo de Administración y que se compone de quince miembros. Los Consejeros durarán en su cargo seis años, pero pueden ser removidos por su sector por conducto del Director General, un aviso de suspensión opera desde luego aún antes de aprobado por la Asamblea General.

La Presidencia del Consejo se desempeñará en forma rotativa por los sectores, y dentro de ellos la designación se hará en forma alfabética. Deberá sesionar por lo menos dos veces al mes.

Las atribuciones y funciones del Consejo de Administración son las siguientes:

Decidir a propuesta del Director General, sobre inversiones y financiamientos que haga el Instituto.

Resolver sobre las operaciones del Instituto, cuando estas sean sumamente importante o lo solicite uno de los Sectores se consultará a la Asamblea General, que al efecto se reunirá en quince días.

Proponer a la Asamblea General, modificaciones, supresiones y jurisdicciones de las Comisiones Consultivas Regionales del Instituto.

Examinar para someter a la consideración de la Asamblea General, presupuestos de ingresos y egresos, planes de labores, planes de fi

nanciamiento, estado financiero y el Informe del Director General.

Proponer a la Asamblea General los Reglamentos del Instituto.

Estudiar y en su caso aprobar los nombramientos que de personal Directivo sugiera el Director General, así como el de los Delegados-Generales.

Formular el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto, el que no excederá del uno y medio por ciento de los recursos totales que administre el Instituto.

Estudiar y aprobar, en su caso, tabuladores y prestaciones para el Personal del Instituto, para lo cual recibirán la propuesta del Director General.

Proponer a la Asamblea General las reglas para el otorgamiento de créditos y operaciones de depósito, que por ley tiene que hacer el Instituto.

Designar a los miembros de las Comisiones de Inconformidades y de Valuación, a propuesta de los representantes de los sectores.

Desempeñara además este Consejo de Administración, todas aquellas funciones que expresamente le señale la Asamblea General.

Artículos del 12 al 16 de la Ley en estudio.

## COMISION DE VIGILANCIA

Constará de nueve miembros propietarios y nueve suplentes, - los nombra como ya se expresó la Asamblea General, teniendo derecho a proponer cada sector tres miembros propietarios y sus suplentes. También esta Comisión será presidida en forma rotativa.

Estos comisionados duran en su cargo seis años, pero el sector que los propuso los puede remover por conducto del Director General, - suspendiéndose en sus funciones de inmediato y antes de que la Asamblea General resuelva lo conducente.

La Comisión de Vigilancia tendrá las siguientes atribucio-- nes y funciones:

Vigilar que las operaciones, la administración y los gastos del Instituto se hagan de acuerdo con la ley y sus reglamentos.

Practicar la auditoria de los estados financieros, y comprobar cuando la crea conveniente los avaluos de los bienes, materia de las - operaciones que haga el Instituto.

Propondrá a la Asamblea General las medidas que estime per- tinentes para mejorar el funcionamiento del Instituto.

El Auditor Externo, para auditar y certificar los estados - financieros del Instituto, será designado por la Comisión de Vigilancia. - Este auditor tendrá las más amplias facultades para examinar la contabili-

dad y los libros y documentos de la Institución y para sugerir las medidas que estime convenientes.

La Comisión de Vigilancia tendrá que presentar a la Asamblea General, dictamen sobre el estado financiero del Instituto el cual ira acompañado de la opinión del Auditor Externo. Este Balance Anual será publicado, dentro de los treinta días siguientes a que lo apruebe a la Asamblea General.

#### DIRECTOR GENERAL.

Ya explicamos que lo nombra la Asamblea General a propuesta del Presidente de la República, debe ser mexicano por nacimiento, honorable y reconocido como experimentado tecnico y administrador.

Sus funciones son las que siguen:

Tendrá la representación jurídica del Instituto como mandatario general de él y con las facultades más amplias las que usará de acuerdo con las indicaciones del Consejo de Administración. A su vez podrá otorgar poderes a funcionarios o empleados del Instituto, cuando no pertenezcan a él los favorecidos con el mandato deberá recabar autorización, para otorgarlo, del Consejo de Administración.

Asistirá a las sesiones de la Asamblea General y del Consejo de Administración, con voz pero sin voto.

Es el ejecutor de los acuerdos del Consejo de Administración, a quien le tiene que presentar anualmente los estados financieros

del Instituto, así como los informes de actividades, los presupuestos de ingresos y egresos, estos últimos los presentará a más tardar el día último de octubre de cada año y los otros informes dentro de los dos primeros meses del inicio de un ejercicio, ya que tales informes se referiran al ejercicio anterior.

Además presentará mensualmente informe sobre las actividades del Instituto.

Los proyectos concretos de financiamiento también serán sometidos al Consejo de Administración.

Nombrará y removerá al personal del Instituto, señalándoles sus funciones y remuneraciones.

Artículos 22 y 23 de la Ley en estudio.

#### DIRECTORES SECTORIALES.

El enlace entre los sectores obrero y patronal y el Director General, se hará por medio de Directores Sectoriales, que nombra, como ya se dijo, la Asamblea General a propuesta de los sectores obrero y patronal, podrán asistir a las sesiones del Consejo de Administración con voz, pero sin voto. Están impedidos para, formar parte de la Asamblea General, del Consejo de Administración y de la Comisión de Vigilancia. Artículo 24 de la Ley en cita.

## COMISION DE INCONFORMIDADES Y DE VALUACION

Esta Comisión será designada por el Consejo de Administración a propuesta de los sectores, que propondrán cada uno, un miembro de la Comisión, que en esta forma constará de tres miembros. Habrá además tres suplentes.

El papel de esta comisión es resolver previa substanciación de los recursos que promuevan los patrones y los trabajadores o sus causahabientes o beneficiarios. En estas resoluciones se tomarán en cuenta las disposiciones de los reglamentos que se expidan y el criterio que sobre los casos a debate haya sustentado el Consejo de Administración.

Conocerá la Comisión de los conflictos que se susciten sobre el valor y monto de las prestaciones que los patrones otorguen a sus trabajadores, en materia de habitación, resolviendo si se respeta el porcentaje previsto por el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo. También resolverá sobre los casos de exención.

## COMISIONES CONSULTIVAS REGIONALES.

Las Comisiones Consultivas Regionales, se deben integrar también en forma tripartita. Su funcionamiento, areas de actuación, etc. se regiran por un reglamento que expida la Asamblea General.

Estas comisiones servirán para sugerir al Consejo de Administración, por medio de la Dirección General, la localización más adecuada de las áreas y las características de las habitaciones de la región y que sean susceptibles de ser financiadas. Opinará sobre proyectos de fi-

nanciación para conjuntos habitacionales. Tendrá además las funciones administrativas que fijen los Reglamentos y todas las demás de carácter consultivo que les sean encomendadas.

Artículos 15 y 26 de la Ley en estudio.

#### COMPUTACION DE VOTOS.

En la Asamblea General los votos se computan por sectores, el voto unitario del sector se determina en cuanto a su sentido, por la mayoría de los votos individuales. En el Consejo de Administración, en las Comisiones de Vigilancia y de Inconformidades y Valuación, los votos se computan individualmente.

#### OBLIGACIONES DE LOS PATRONES.

Fundamentalmente tienen tres obligaciones:

Primera. Inscribir a sus trabajadores en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Para ello el patron dará avisos de alta, baja, etc. según instructivos que ha aprobado el Consejo de Administración del Instituto.

Cuando el patron no hace la inscripción, la puede hacer el trabajador y es más el Instituto podrá inscribirlos de oficio.

Segunda. Cooperar con la aportación que le toque entregar al fondo que maneja el Instituto.

El monto de la aportación ya se ha dicho que es el cinco - por ciento del salario del trabajador.

Este cinco por ciento se considera como un gasto de previsión social y de ninguna manera se imputará al trabajador.

Por cuanto que este cinco por ciento el empresario lo carga a sus costos y el público en general es quien paga el precio del artículo o servicios, podemos decir que hay solidaridad no solo entre los patrones - para la solución del problema con estas aportaciones, sino incluso de todo el pueblo que consume los productos o servicios de los propios patrones.

Si esto es así los patrones, en el desempeño del papel social que como factores empresariales de la producción desempeñan, reciben esta aportación y sería ilícito su retención u ocultación y por ello y - - otras razones prácticas el entero de esta aportación es considerado como - una exigencia fiscal, con las consecuencia de la presión que el fisco puede hacer para recuperarlas y las responsabilidades de todo tipo si no se - aportan.

Las aportaciones se hacen por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus Oficinas receptoras en toda la República.

Tercera. La tercera obligación del patrón, es la de descontar a su empleado, trabajador etc. el pago de abonos para cubrir prestamos o rentas que el referido trabajador adeude al Instituto.

Sobre el particular habrán de crear reglamentos especiales

y seguramente una reforma Constitucional de cuya necesidad se habló al comentar las reformas a la Ley Federal del Trabajo. Artículos 29, 30, 31, - 32 y 33 de la Ley que se viene estudiando.

#### DERECHOS DE LOS TRABAJADORES.

Los trabajadores tienen los siguientes derechos en relación con esta Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores:

Los depositos, aportaciones o gastos de previsión social - que a nombre de los propios trabajadores, hagan los patrones, son de los trabajadores. Se les deberán acreditar individualmente, no causan impuestos, tampoco intereses.

Su inscripción en el Instituto les dá derecho a ser sujetos de crédito que podrán adquirir para comprobar habitación, mejorar la que tengan, repararla, etc. y en general para cubrir pasivos y estos con ceptos.

Estos créditos reeditarán a razón de un cuatro por ciento- anual y serán a largo plazo, de diez a veinte años cuando se trate de adquisición de viviendas, en los demás casos podrán ser menores. El Institu to tiene facultades para vigilar que el prestamo se use en los renglones - para los que fue otorgado.

El Instituto costeará un seguro para que en caso de incapa cidad total permanente o de muerte del trabajador, dicho seguro liquide el

crédito a cargo de dicho trabajador y no pase este gravamen a su familia o beneficiario.

Todo trabajador tiene el derecho de solicitar datos y comprobantes de las aportaciones hechas a su favor, usando el conducto del patrón o directamente recabándolos del Instituto.

Tienen derecho los trabajadores a que se les haga devolución del importe de las aportaciones hechas por sus patrones a su nombre, en los siguientes casos:

Cuando la relación laboral de donde provienen las aportaciones han terminado. En este caso puede si así lo desea el trabajador seguir perteneciendo al Instituto.

En caso de muerte, jubilación o incapacidad total permanente. En tratándose de muerte la devolución se hará a sus beneficiarios en el siguiente orden de prelación:

- I. A quien o quienes el trabajador haya designado expresamente ante el Instituto.
- II. A la viuda o en su caso al Viudo y a los hijos que en el momento de la muerte hayan dependido económicamente del trabajador.
- III. Los ascendientes concurrirán con las personas a que se refiere el punto anterior, si al ocurrir el falleci-

miento dependían económicamente del trabajador.

- IV. También concurrirán con los hijos y los ascendientes a que se refieren los puntos anteriores, la persona que haya vivido maritalmente con el derechohabiente fallecido, si el concubinato duró cinco o más o bien si hubo en esta unión hijos. Además se necesita para lograr esta concurrencia, que los componentes de la unión ilegal, no hayan sido casados legalmente con terceras personas. Si el trabajador tenía varias relaciones de este tipo, ninguna de las personas con quienes las tuvo, tendrá derechos.
- V. En la orden de prelación siguen los hijos que no hayan dependido económicamente del trabajador y
- VI. Los ascendientes del propio trabajador que no hayan dependido económicamente de él.

La ley es omisa para el caso de que no haya ninguno de los beneficiarios a quienes dá derechos la ley y no dice si siguiendo la regla del derecho común, el importe de las aportaciones pasa a la beneficencia o queda a favor del Instituto, cosa que de seguro ocurriría, si no hay quien reclame.

En relación con este derecho de los trabajadores a la devolución de las aportaciones, hay dos puntos importantes:

El derecho a retirar los depósitos constituidos, prescribe

en cinco años, tanto para el titular como para sus causahabientes y beneficiarios.

Para que se entienda que un trabajador ha dejado de estar sujeto a relación laboral, es necesario que deje de prestar sus servicios al patrón por un periodo mínimo de doce meses, salvo que exista litigio en que se discuta la subsistencia de la relación laboral.

Cuando sobrevenga la inexistencia de la relación laboral y el trabajador tenga a su cargo un crédito con el Instituto, este le concederá una prórroga sin causa de intereses, en los pagos de amortización que hubiera debido hacer si no se hubiera deteriorado su relación laboral. La prórroga será por doce meses, pero ella terminará si antes el trabajador vuelve a estar sujeto a otra relación laboral.

Además el trabajador tendrá derecho a que se le entreguen los depósitos hechos a su favor con diez años de anterioridad. Artículos del 34 al 38, 40, 41, 44 y 51 de la Ley que estamos comentando. y 141 fracción IV de la Ley Federal del Trabajo.

#### COMO SE DEBEN REALIZAR LAS INVERSIONES.

De acuerdo con su ley, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, aplicará los recursos que el capta por las cuotas que pagaran los patrones, las aportaciones del Gobierno Federal, los frutos civiles que estos recursos produzcan, etc. a los siguientes fines:

1. Otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean -

titulares de depósitos constituidos a su favor por los patrones, siempre que tales créditos se destinen: a la adquisición de viviendas, a construcción, reparación, ampliación o mejoras de habitaciones o al pago pasivos adquiridos por el trabajador por cualquiera de los conceptos anteriores.

- II. Al financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales, que se destinen a venderse a los trabajadores que los pagaran con el producto de créditos que les proporcioné el Instituto.

Estos financiamientos se otorgarán a las empresas constructoras que triunfen en los concursos respectivos, empresas que tendrán la obligación de preferir aquellos materiales de construcción que provengan de empresas ejidales y que sean ofrecidos en igualdad de precios y calidad que los que tengan en el mercado los proveedores ordinarios.

Toca a los trabajadores designar el lugar en que van a invertir el producto del crédito que se les otorgue.

- III. Al pago de los depósitos que les corresponda a los trabajadores, en los términos de Ley. Recuerdese que la fracción IV del artículo 141 de la Ley Federal del Trabajo proviene que se devolverán al trabajador las aportaciones que por su cuenta hayan hecho los patrones en periodos anteriores a diez años antes.

- IV. A cubrir los gastos de administración. La ley limita estos gastos a un máximo de uno y medio por ciento sobre las sumas que constituyan los recursos totales que maneje.
- V. A la inversión de inmuebles que le sean estrictamente necesarios para el cumplimiento de sus fines.
- VI. Y a todas las demás erogaciones relacionadas con su objeto.

Los recursos del Instituto deberán mantenerse en el Banco de México, S.A. en valores que produzcan réditos pero que sean de inmediata realización, solo habrá en caja o en depósitos a la vista las cantidades necesarias para las operaciones diarias.

Los créditos a los trabajadores se otorgarán con un criterio de equidad, y haciendo una distribución racional de los recursos, tomando en cuenta las necesidades que en materia de vivienda tengan las regiones y zonas del país y las aportaciones que cada región ministre, las posibilidades reales de que los programas de erección de habitaciones se realicen, etc.

Por lo que se refiere al criterio que debe normar la selección de los trabajadores que aspiren a obtener un crédito la ley dice que se preferirá a los de más necesidades, para lo cual se atenderá a sus salarios, al número de familiares que dependan de ellos, y las características y precios de las habitaciones disponibles.

Toca a la Asamblea General expedir normas concretas inspiradas en el criterio de equidad a que se ha hecho mención y al Consejo de Administración aplicar tales normas al resolver sobre el otorgamiento de los créditos.

Punto importante que también tendrá que concretarse es la relación que debe existir entre el monto máximo de los créditos y los salarios que perciban los sujetos que aspiren a tales créditos.

Los créditos que otorgue el Instituto deberán darse por vencidos anticipadamente si los deudores enajenan las viviendas que garantizan tales créditos, sin consentimiento expreso del Instituto o incurren en las causas de rescisión consignadas en los contratos respectivos.

Habrá un recurso de inconformidad oponible contra las resoluciones del Instituto que pueden hacer valer tanto los trabajadores como los patrones, cuando estimen que las resoluciones que recurran lesionados sus derechos sin justa causa. Un reglamento que está por expedirse fijará los detalles para la interposición, substanciación y resolución de estos recursos.

Además los interesados podrán acudir a los Tribunales del Trabajo para que estos decidan los puntos controvertidos, siempre y cuando tales interesados sean los trabajadores, sus causahabientes o sus beneficiarios.

Cuando los afectados sean los patrones, entonces deberán recurrir al Tribunal Fiscal de la Federación. Artículos del 42 al 54 de -

la Ley en cita.

### SANCIONES.

Cuando los patrones violen las disposiciones de la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, cometen infracciones o delitos según el caso.

Las infracciones serán castigadas con multas de cien a - - diez mil pesos.

Los retardos en entregar las aportaciones causan réditos - sobre tales aportaciones y gastos de ejecución Fiscal.

Hay delito equiparable al de defraudación fiscal cuando - se emplee engaño, se aproveche el error, se simulen actos jurídicos etc. - para omitir el pago de las aportaciones o el entero de los descuentos realizados.

Un Reglamento posterior dará las normas para la calificación de faltas, infracciones y hechos ilícitos. La encargada de imponer - las sanciones administrativas será la Secretaría del Trabajo.

Por lo que toca a los trabajadores, se reputará como fraude el obtener créditos o recibir los depositos a que la Ley del Instituto - se refiere, sin tener derecho a ello, empleando engaño, substitución de - persona, etc.

Naturalmente que en caso de delitos intervendrán las Auto-

ridades Penales competentes.

Artículos del 55 al 58 de la Ley en estudio.

CONTINUACION VOLUNTARIA DE LOS TRABAJADORES DENTRO DEL INSTITUTO, CUANDO HA TERMINADO SU RELACION LABORAL CON SU PATRON.

Todo trabajador que por cualquier causa termine su relación laboral con patrón que haya hecho por su cuenta aportaciones al Instituto, tiene derecho de continuar perteneciendo a dicho Instituto o de optar por la devolución de sus depósitos.

En el primer caso, tendrá que seguir pagando al Instituto sus aportaciones y la base para ello será el salario promedio que hubiere estado percibiendo los seis meses anteriores a la terminación de la relación laboral.

Para continuar en el Instituto el trabajador habrá de presentar solicitud por escrito dentro de los seis meses siguientes a la terminación de la relación laboral.

El trabajador dejará de ser considerado dentro del régimen de miembro voluntario del Instituto, cuando consiga otra relación laboral, expresamente manifiesta su deseo de ya no pretender a este régimen o bien deje de constituir los depósitos correspondientes por un periodo de seis meses.

También los trabajadores que se jubilen pueden optar por seguir como miembros voluntarios del Instituto, sujetándose en lo conducente a las mismas reglas anteriores, pero en el caso de las aportaciones y -

descuentos los seguirá haciendo la empresa que pague la jubilación. Artículos 59, 60 y 61 de la Ley.

#### VIGILANCIA DE LA INSTITUCION

La practicará el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión Nacional Bancaria, al efecto la Secretaría de Hacienda vigilará que los programas financieros anuales no se excedan de los presupuestos de ingresos. Por su parte la Comisión Nacional vigilará los sistemas de organización de la contabilidad y de auditoría interna, para lo cual tendrá acceso a la contabilidad y asientos respectivos. Vigilará que las operaciones del Instituto se ajusten a las normas establecidas y a la sana práctica en la materia, estando obligada a informar al propio Instituto y a la Secretaría de Hacienda de las irregularidades que note, para que se corrijan.

Artículo 66 de la Ley que se estudia.

#### OTRAS DISPOSICIONES DE LA LEY.

Las relaciones de trabajo entre el Instituto y su personal se rigen por la Ley Federal del Trabajo. Art. 62 de la propia Ley en cita.

Los remanentes que obtenga el Instituto en sus operaciones no causan el Impuesto sobre la renta ni dan margen a reparto de utilidades, esto último se debe seguramente a que cualquier margen en las actividades del Instituto no puede ser ganancia ya que no es institución lucrativa y ese margen económico se reinvertirá en servicios sociales, de no ser así -

la disposición estaría en contradicción con la Ley que establece la participación de utilidades. Artículo 63 de la Ley del Instituto.(34)

El Instituto no podrá intervenir en la operación, mantenimiento o administración de conjuntos habitacionales, ni suplir gastos correspondientes a estos conceptos. Art. 64 de la Ley en estudio.

#### D. PASOS LEGISLATIVOS QUE FALTAN POR DARSE.

I. La fracción VIII del apartado "A" del artículo 123 - - Constitucional, dice a la letra:

VIII. El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, - - compensación o descuento.

Esta norma constitucional quedaría contrariada cuando a - un trabajador con salario mínimo, se le hicieran descuentos para pagar - renta o un crédito recibido del Instituto para adquirir una casa, reparar - la o cubrir cualquier pasivo que con relación a ella, hubiere contraído.

Incuestionablemente que el Legislador Constituyente de - - 1917, con esta fracción trató de proteger al trabajador, del patrón y de - acreedores diversos, permitiendole que el fruto de su trabajo lo pudiera - aprovechar en sobrevivir y por ello dispuso que el salario mínimo fuera - respetado. En el caso de descuentos por parte del Instituto, para cubrir - créditos tomados por el trabajador precisamente para subsistir y disfrutar de morada, no se contrariaría el espíritu del Legislador de 1917, si el tra - bajador padece de descuentos para pagar su morada, pero de todas maneras -

se impone borrar esta contradicción aún cuando ella sea sólo formal y no de fondo, por ello sería de desearse una adición a la fracción octava de que se viene hablando en la que se declarara que si se permiten los descuentos para solventar créditos tomados libremente por el trabajador del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

II. El mismo día que entró en vigor la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Ejecutivo Federal anunció por conducto del Jefe del Gabinete el Señor Ministro de Gobernación, que se incorporarían al programa de beneficios de la vivienda obrera los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, es decir más de setecientas mil personas.(35)

Se expresó que para que esta incorporación fuere posible, el Gobierno asumiría las obligaciones que en la Ley se imponen a los patrones y que fundamentalmente consisten en la aportación del cinco por ciento de los salarios de los trabajadores, para que ellos formen un fondo que les permita adquirir vivienda y ahorrar.

La conveniencia y equidad de esta incorporación de los trabajadores al servicio del Estado, al régimen del fondo nacional de la vivienda, es indiscutible y esta más allá de cualquiera oposición, por ello deberán formularse las reformas conducentes a nuestra Carta Magna, ya que en el apartado "B" del artículo 123 de dicho Cuerpo de Leyes donde se legisla sobre los derechos de los trabajadores del Estado, y las consecuentes reformas a las Leyes secundarias conducentes e inclusive a la propia Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Desde luego lo anterior lo apuntamos no como una sugerencia de este modesto trabajo, sino como una reseña de lo que sobre el particular prepara el regimen de Gobierno del señor Presidente Echeverría.

III. Por ahora estan fuera de los beneficios del regimen-constituido por la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la vivienda para los trabajadores, estos elementos:

I. Los Deportistas Profesionales.

II. Los trabajadores a domicilio.

Estos trabajadores presentan serias dificultades para que sus patrones puedan ser calificados para su cotización al Instituto, ya que en el caso de los deportistas, su salario se podrá estipular conforme al artículo 294 de la Ley Federal del Trabajo, por unidad de tiempo, para uno o varios eventos o funciones, o para una o varias temporadas, lo que determina que el salario sea inestable y aleatorio para fijar una cotización regular.

En el caso de los trabajadores a domicilio, la situación es parecida, las labores se hacen sin vigilancia y dirección de quien proporciona el trabajo, muchas veces en estas labores intervienen otros miembros de la familia y el salario es en función de el trabajo realizado libremente, sin sujeción a horario o rendimiento, por ello y no habiendo regularidad en las relaciones laborales, no puede haber tampoco regularidad en las cotizaciones para el patrón.

Debe pues estudiarse la forma de incorporar a estos traba-

trabajadores al régimen de protección y educación al ahorro que significa el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Pienso que podría facilitarse el ingreso, de este tipo de trabajadores, que lo desearan al Instituto, haciendo para ellos una cotización adecuada y cobrando esta aportación en forma mixta, esto es una parte pagandola el patrón y otra el propio trabajador en proporción en cada período de tiempo a lo que el trabajador hubiere laborado, de manera que cuando lo hiciera regularmente toda la cuota corriera a cargo del patrón y en la medida que no trabajara, absorviera el pago de la cuota el propio trabajador. Naturalmente que para que operara este sistema se necesitaría la voluntad expresa del propio trabajador, por lo que su afiliación al Instituto sería voluntaria.

IV. Al presenciar como se empieza a atacar el grave problema de la vivienda obrera que confronta el país, no podemos menos que pensar en que también padecemos el mismo problema en el campo, ante la escases y mala calidad de la vivienda campesina.

Claro esta que la vivienda campesina presenta una problemática diferente de la que nos ofrece la vivienda obrera, por ejemplos: en el campo el factor espacio y terrenos para las viviendas, presenta menos dificultades, el problema radica fundamentalmente en la construcción misma, la dispersión, en su ubicación, de las viviendas campesinas, dificulta hasta imposibilitarla la satisfacción de exigencias de urbanización y de prestación de servicios Municipales, la gran mayoría de los Jefes de familia campesina, son ejidatarios o peones temporales de pequeños propietarios y

por ende carecen de patrón o de patrón capaz económicamente de propiciar -  
financiamiento para solucionar el problema.

Los estudiosos de la materia como Raúl Cacho A. Arquitecto Teodoro González de León, del Instituto Nacional de la vivienda, etc. reconocen que las investigaciones en el medio rural en materia de vivienda, -  
son aún iniciales, se ha tratado de conocer y concentrar el problema a base de muestreos y de observaciones en Planes Pilotos, que se han puesto en marcha en diez y seis diferentes regiones, en que se dividió el país para esta investigación.

Pero en lo que todos están de acuerdo, es en que a los campesinos les faltan elementos económicos para adquirir o mejorar sus viviendas, la Maestra Ifigenia M. de Navarrete, en su obra la distribución del ingreso y el desarrollo económico de México, afirma que el 83.9 de las familias mexicanas, sólo pueden pagar hasta un máximo de cien pesos mensuales para habitación, por lo que la realidad es que el problema de la vivienda en el campo, para ser resuelto necesita de inversiones que no pueden costear los campesinos. (36)

Aún reconociendo que el régimen estatuido por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores, se encuentra planeado precisamente para la situación económica y social de los trabajadores, pensamos que se podría con el tiempo dar acceso a este régimen de financiamiento y de educación para ahorrar, también a los campesinos, máxime que la tendencia del actual régimen, es mejorar la condición de vida en el agro y entregar al campesino fuentes de riqueza que tradicionalmente -  
les estaban vedadas, todo mediante un desarrollo agrícola más equilibrado

y es así como se están multiplicando en el país los ejidos industriales fo  
restales, turísticos, etc. todo lo cual permitirá que elementos campesinos  
se puedan convertir en sujetos de crédito y ahorro, que puedan ser finan--  
ciados para mejorar sus viviendas.(37)

Como un anhelo y una aspiración y como el mejor elogio que  
se pueda hacer de la nueva legislación que en materia de vivienda obrera,-  
ha puesto en marcha el actual régimen de Gobierno, dejo esta idea de que -  
en un futuro próximo se incorporen a este mecanismo de solidaridad social,  
elementos campesinos.

## CONCLUSIONES

PRIMERA . México cuenta con una línea ideológica que se empezó a trazar con las proclamas de los Insurgentes, se perfila con mayor precisión en la Constitución de 1824, fué bandera de los liberales en las luchas de 1856 y se afianzó en la Constitución de 1857, hasta entonces la base de esta ideología la determinaban anhelos de libertad, de igualdad social, de disfrute de garantías dentro de una democracia liberal. Pero la dictadura Porfirista empezó a gestar otra clase de protesta, la necesidad de cambios a fondo en el orden económico, exigencias socio-económicas que pedían acción del Estado en materia agraria, protección a los trabajadores, a los indígenas, fomento de la instrucción al alcance del pueblo, fomento de la agricultura, de la irrigación etc. En todos los programas y planes que precedieron y motivaron la revolución que terminó en la dictadura de don Porfirio se apuntaba la inevitable interdependencia de los dos órdenes de protestas, las clásicas de la democracia liberal y las socioeconómicas que urgían reformas de tipo económico. El triunfo de estas últimas aspiraciones se concretó en la Constitución de 1917 y en sus artículos 27 y 123.

La legislación que en materia de vivienda obrera acaba de entrar en vigor como resultado de la Reforma Echeverría, significa afinación, afianzamiento, modus operandi y realización de la ideología de la --

Revolución en materia economicosocial y de las disposiciones constitucionales que consagran esa ideología y esta Legislación se encuadra y continúa con excepcional vigor la línea ideológica tradicional que ha venido siguiendo el país a través de su historia.

SEGUNDA. El problema constituido por el déficit de viviendas para el mexicano humilde y que se ha planteado en este trabajo en números, alcanza proporciones alarmantes y no podía ya ser soslayado, ni aplazada una drástica resolución, las causas más importantes que lo han originado son: el abandono y la explotación que durante mucho tiempo ha sufrido la masa de los mexicanos humildes; la explosión demográfica surgida en el planeta y que se ha acentuado en nuestro país, que ocupa el cuarto lugar mundial en cuanto a crecimiento de población; la concentración en las grandes urbes de elementos del interior que vienen sin recursos y mal preparados para trabajar, y finalmente una mala distribución del ingreso nacional que coloca al 83.9% de la población con ingresos muy bajos que no les da acceso a créditos para sus viviendas.

TERCERA. El problema debe ser atacado de dos maneras, tratando de que no persistan las causas que engendran el déficit de viviendas y con la campaña de construcción masiva de viviendas que ya se ha emprendido.

Con respecto a la primera fase, debemos decir que esta ya a la vista una política gubernamental para aumentar el ingreso nacional de la gran masa de la población.

Por lo que ve a la explosión demográfica debemos reconocer que fuera de opiniones sobre campañas de educación respecto a planeación familiar y paternidad responsable no hay nada efectivo por hacer.

La concentración de habitantes en las grandes urbes, si se puede aminorar, con la construcción de ciudades industriales satélites, - distintas de las ciudades grandes, a efecto de desviar hacia ellas el aluvión demográfico, estas ciudades se deben planear a una distancia suficiente para que no sobrevengán en el futuro las conurbaciones, que ya hemos tenido especialmente en la Metrópoli.

CUARTA. El otro frente para atacar el problema, nos impone sólo una solución, la construcción de viviendas para abatir el déficit que de ellas existe, que es precisamente lo que intenta la Reforma Echeverría.

Las reformas a la Constitución y a la Ley Federal del trabajo, culminaron con la integración del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que será el mecanismo de solidaridad que capte los recursos posibles para construir en forma masiva viviendas para los trabajadores.

La elasticidad de esta Ley que por una parte permite créditos no sólo para construcciones, sino también para reparaciones, ampliaciones y pago de toda clase de pasivos provenientes del capítulo de mejoras a la vivienda y por otra permite su coexistencia y su co-operación con otras instituciones, ya encarriladas en labores tendientes a solucionar el problema de que se trata, hacen que sea una ley ágil, capaz de que con ella se alcancen las metas concretas, que ya han sido trazadas.

QUINTA. La aplicación de la Reforma Echeverría acarreará - de inmediato consecuencias saludables, como sigue: Al iniciarse la cons- - trucción de unidades habitacionales, se fortalecerá la industria de la - - construcción en todas sus ramas, habrá fuertes demandas de materiales y de mano de obra.

Por lo que hace a los materiales, en México, alrededor de sesenta industrias están estrechamente ligadas a la de la construcción, - que está considerada entre una de las que genera mayor número de demandas- derivadas; la siderúrgica, la industria del vidrio, la fabricación de ce- - mento, la industria maderera, etc. serán fuertemente impulsadas.

Con referencia a la mano de obra, debemos recordar que del- costo total de una unidad habitacional, entre el veinte y el treinta por - ciento se gasta en mano de obra. Entonces al ponerse en marcha el plan de construcción, se crearán nuevos empleos y sub-empleos tanto en la construc- ción misma como en las industrias proveedoras y derivadas, con una derrama de dinero circulante muy considerable.

SEXTA. Toca velar al Instituto por que la derrama por mate- riales y mano de obra se realice entre los sectores más necesitados, ya - que por fortuna no se necesitarán materiales importados que signifiquen sa- lida de divisas.

SEPTIMA. Razonablemente se ha pensado que al cubrir las - empresas y patrones sus aportaciones del cinco por ciento, al Instituto - con cargo a sus gastos de previsión social, aumentarán sus costos, lo cual provocaría elevación de precios.

Al respecto debe consignarse que están siendo los propios industriales los que están apuntando soluciones a esta cuestión. El Presidente de la Asociación Industrial Vallejo formalmente ha ofrecido que el cinco por ciento de que se trata, no será factor de elevación de precios y que a través de la productividad, ellos absorberán este aumento. (38)

Pensamos que facilitará el aumento de productividad y por ende la absorción por parte de los patrones de este gasto de previsión social, el hecho de que al tener los obreros mejor ambiente y escenario de su vida, con habitación humana, decorosa y con condiciones de salubridad-adequadas, mejorará su estado psíquico en su trabajo y por ende aumentará el rendimiento de éste.

Toca a la Secretaría de Industria y Comercio hacer que la interesante idea de los Industriales de Vallejo y la solución que ella entraña, arraigue entre los Patrones del país.

OCTAVA. Para fines de concordancia entre la Legislación que estudiamos con las demás leyes vigentes, para ampliar los beneficios del INFONAVIT, a los Trabajadores al Servicio del Estado y a otros trabajadores y Mexicanos humildes, deben hacerse las reformas y adiciones legislativas a que nos referimos el final del Capítulo XII de este trabajo.

NOVENO. Es bien conocido un estudio de las Naciones Unidas en el cual se concluye que para evitar que se agrave el problema acumulado de la vivienda en Latino América, se requeriría dedicarle casi la mitad de la inversión bruta global. Si esto es así, no podemos pensar que la nueva legislación sobre la vivienda solucione cabalmente y a corto plazo,-

el problema en cuestión, pero si podemos emitir la opinión de que esta legislación, evitará, a pesar de que los factores que engendran el problema sigan persistiendo, que el citado problema no se agrave ni entre en crisis, y que por el contrario vaya disminuyendo paulatinamente en beneficio de futuras generaciones.

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

1. JOSE IGNACIO MORALES. Las Constituciones de México. Pág. 21 a 39.
2. RAUL CACHO A. La Vivienda. Cincuenta Años de la Revolución- Pág. 118 y ss.
3. JESUS ROMERO FLORES. México, Historia de un Gran Ciudad.
4. JUAN PABLO GARCIA ALVAREZ. México. México y las Cortes de Cadiz. Derechos del Pueblo Mexicano. Pág. 305 y ss.
5. FRANCISCO SEDANO. Noticias de México, desde el año de 1970.
6. RAUL A. CACHO. Obra citada en el punto dos de esta lista.
7. OCTAVIO A. HERNANDEZ. La Lucha del Pueblo Mexicano por sus Derechos- Constitucionales. Colección citada en el punto cuarto de esta lista. Pág. 305 y ss.
8. JUAN PABLO GARCIA ALVAREZ. Obra citada en el punto cuatro. Pág. 327
9. ERNESTO DE LA TORRE VILLAR. Historia Documental de México, Epoca Colonial. T. 11 Pág. 47.
10. ALFONSO NORIEGA. La Constitución de Apatzingan. Colección citada en el punto cuatro de esta lista. Pág. 387 y ss.

11. ERNESTO LEMOINE VILLICAÑA. Morelos Págs. 93 y 94.
12. ALFONSO NORIEGA. Obra citada en el punto núm. diez Págs. 421 y ss.
13. ANTONIO MARTINEZ BAEZ. La Constitución de 1924, Colección citada en - el punto cuatro de esta lista. Págs. 537 y ss.
14. MANUEL HERRERA Y LASO. Centralismo y Federalismo. Colección citada - en el número cuatro de esta lista. Pág. 607 - y siguientes.
15. MONTIEL Y DUARTE. Derecho Público Mexicano. Tomo III Pags. 176, así como UAN A.MATEOS. Historia Parlamentaria de los Congresos Mexicanos. Tomo XIV.
16. FRANCISCO ZARCO. Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857) Págs. 1259 y 1260.
17. NICOLAS PIZARRO SUARES. Reformas a la Constitución de 1857. Colección citada en el número cuatro. Pág. 408, 410, - 411 y 413.
18. MIGUEL DE LA MADRID HURTADO. El Congreso Constituyente de 1916 - 1917 Colección citada en el número cuatro de esta - lista Págs. 595 y ss. y Félix F. Palavicini. - Historia de la Constitución de 1917. Tomo 1 - Págs. 12 y 13, 14 y 20.
19. RAUL A CACHO. Obra citada en el punto dos de esta lista. - - Págs. 124 y ss.
20. CONSTITUCIONES DE LOS PAISES QUE FIGURAN EN EL CAPITULO VII de este - trabajo y Declaración Universal de los Derechos del Hombre.
21. LEY FEDERAL DEL TRABAJO APROBADA EN AGOSTO DE 1931.

22. NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO QUE ENTRO EN VIGOR EL PRIMERO DE MAYO DE 1970.
23. ALBERTO TRUEBA URBINA. Comentarios al Artículo 136 de la Nueva Ley Federal del Trabajo. 14 Edición de este Código.- Editorial Porrúa. S.A. Págs. 77 y 78.
24. RAUL A. CAHO. Obra citada en puntos 2, 6, y 19 de esta lista Págs. 115.
25. JULIO DURAN OCHOA. La explosión demográfica. Cincuenta años de - Revolución. Pág. 5 y ss.
26. DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, CORRESPONDIENTE AL - CINCO DE ABRIL DE 1972. Pág. 4.
27. PANORAMA ECONOMICO. Número correspondiente al mes de Mayo de 1972. págs. de la 25 a la 28.
28. Se consultaron las diez y ocho leyes a que se refiere el capítulo XI - de este trabajo y que en el mismo se citan.
29. LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ. Iniciativa de Ley que reforma el artículo - 123 Constitucional en el Apartado "A" de su - fracción XII.
30. DICTAMEN QUE SOBRE REFORMA CONSTITUCIONAL EMITIERON LAS COMISIONES RESPECTIVAS EN LAS H.H. CAMARAS DE SENADORES Y DE DIPUTADOS.
31. LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ. Iniciativa de Ley que reforma la Nueva Ley - Federal del Trabajo, enviada al Congreso de la Unión.
32. DICTAMENES QUE SOBRE ESTA INICIATIVA DE QUE SE ACABA DE HABLAR, produjeron las respectivas Comisiones de las H.H. - Camaras de Diputados y de Senadores.

33. LUIS ECHEVERRIA ALVARES. Iniciativa de Ley para la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
34. DICTAMÉNES DE LAS COMISIONES respectivas sobre la iniciativa de Ley a que se refiere el parrafo anterior, en las H. H. Camaras que componen el H. Congreso de la Unión.
35. MARIO MOYA PALENCIA. Declaraciones a la Prensa haciendo saber que se incorporan al régimen del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda los Trabajadores al Servicio del Estado.
36. IFIGENIA M. DE NAVARRETE. La Distribución del Ingreso y el Desarrollo Económico de México. Cuadro Número 9.
37. BANCO DE COMERCIO EXTERIOR S.A. Editor Lic. Jorge Eduardo Navarrete.- México. LA POLITICA ECONOMICA PARA 1972. Pág.- 76 yss.
38. ARMANDO BIRLAIN, Presidente de la Asociación Industrial Vallejo. Declaraciones en la prensa del 4 de mayo de 1972.