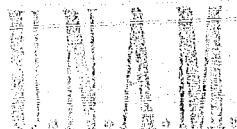


---

FACULTAD DE DERECHO



**El Derecho Habitacional Mexicano, en los  
Principios y en la Dinámica del Art. 123  
Constitucional**

**T E S I S**

Que para obtener el título de:

**LICENCIADO EN DERECHO**

**p r e s e n t a :**

**JOSE LUIS FLORES GARCIA**





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

A la figura egregia de mi PADRE:  
Sr. ROBERTO FLORES RINCON, consejero  
admirable y guía sereno, motivo principal  
de mi inspiración creadora, y quien me ha  
conducido por el camino del trabajo y la -  
honradez en beneficio de la colectividad.

A la imagen noble y abnegada de  
mi MADRE: Sra. INES FLORES DE G., -  
expresión genuina de la más infinita ter-  
nura, singular energía y resplandeciente  
sinceridad; cuyo tenaz esfuerzo ha culmi-  
nado en la realización plena del primer -  
peldaño importante de mi desarrollo cultu-  
ral.



A los forjadores incomparables de mi vida, mis HERMANOS: VICTOR MANUEL, - - MARCO ANTONIO y RENE EMILIO; de quienes fraternalmente he recibido verdaderas demostraciones de sincero afecto, inquebrantable fe y decidido estímulo, y que me han animado a recorrer venturosamente el sendero que he elegido hasta alcanzar un nivel razonable de vida, tanto en lo espiritual como en lo material, en aras de un progreso justamente compartido, - dentro de lo cual la única tesitura sea el trabajo diario. Estoy consciente, que desde este momento adquiero un serio compromiso que me invita a desarrollar lo mejor de mí mismo, para ser digno merecedor de la confianza sin límites que me han brindado. Asimismo, deseo fervientemente que el decisivo impulso que he recibido sea perdurable.

Con inmenso cariño e infinita  
ternura a mis SOBRINOS, hermosas  
criaturas a quienes deseo que con -  
la bendición de Dios y con el amor,  
comprensión y solidaridad de sus -  
padres alcancen por siempre la fell  
cidad material y espiritual a la que  
tienen derecho.

A la Memoria Inextinguible de mi -  
ABUELO: Sr. JOSE FLORES ALVA, en home -  
naje al hombre sencillo, generoso y pruden -  
te; cualidades que lo llevaron a ser conside -  
rado como un orientador de gran relieve, un  
humanista eminente y un trabajador infatiga -  
ble; poseedor de un justo y real concepto -  
de la vida; y a quien llegué a comprender ,  
cuando todo era demasiado tarde.

A la presencia altruista de mis -  
TIOS y PRIMOS, valiosos asesores, a -  
los que sinceramente agradezco me ha -  
yan aportado una parte importante de sus -  
fructíferas experiencias, adquiridas esen -  
cialmente en virtud del respeto mutuo, de  
la generosidad desinteresada y de la volun -  
tad firme de actuar conforme a una positiva  
concepción moral preconcebida; ejemplares  
formas de convivencia humana que habré de  
respetar y fortalecer durante el transcurso  
de mi vida.

A la manifestación más diáfana -  
de la amistad y el talento, atributos re -  
levantes que identifican al Sr. Lic. JOSE  
CANELA GODOY; hombre justo, de quien  
sólo he recibido patentes muestras de --  
afecto y sincera comprensión.

Al vigoroso apoyo moral y material  
de mis AMIGOS, los que mediante su fina  
observación, su majestuosa lealtad, su -  
acentuada sencillez y su notable espíritu  
de solidaridad, han sabido impulsarme al  
logro de mis más caros anhelos.

A la acrisolada probidad  
y acertado juicio crítico de los - - -  
HONORABLES MIEMBROS DEL JURADO  
insignes pensadores, cuya firme y -  
augusta misión es la de encauzar a -  
la juventud estudiosa de nuestro país,  
hacia la búsqueda de un sistema coleg  
tivo de vida más justo y equitativo.

La presente tesis fue elaborada en el Seminario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, en la Facultad de Derecho de la U.N.A.M. Contando con la asesoría de los eminentes maestros: Sr. Dr. ALBERTO TRUEBA URBINA y Sr. Lic. ENRIQUE TAPIA ARANDA, a los cuales agradezco profundamente los sabios consejos vertidos en este trabajo, para su mejor realización.



# INDICE

"EL DERECHO HABITACIONAL MEXICANO, EN LOS PRINCIPIOS  
Y EN LA DINAMICA DEL ART. 123 CONSTITUCIONAL".

I N D I C E

INTRODUCCION ..... 3

CAPITULO PRIMERO

EL DERECHO DE PREVISION SOCIAL EN EL ART. 123  
CONSTITUCIONAL.

1.1. NACIMIENTO, TEORIA Y PRINCIPIOS  
DEL ART. 123 CONSTITUCIONAL..... 15

1.2. ESTRUCTURA IDEOLOGIA DEL ART. 123  
DE LA CONSTITUCION DE 1917..... 42

1.3. JUSTICIA, PREVISION Y SEGURIDAD  
SOCIALES DENTRO DEL MARCO CONS  
TITUCIONAL DEL ART. 123..... 60

1.4. EL DERECHO HABITACIONAL, COMO  
FACTOR PRIMORDIAL DE DESARROLLO... 79

CAPITULO SEGUNDO

PLANTEAMIENTO GENERAL DEL DERECHO HABITACIO  
NAL EN MEXICO.

2.1. OBSERVACIONES GENERALES DEL  
PROBLEMA HABITACIONAL EN MEXICO... 89

2.2. CONCEPTO Y EVOLUCION HISTORICA  
DE LA VIVIENDA EN GENERAL..... 102

3.7. COLOMBIA.....	229
3.8. COSTA RICA.....	233
3.9. CHILE.....	236
3.10. PERU.....	240

CAPTULO CUARTO

ESTRUCTURA, FUNCIONAMIENTO Y PERSPECTIVAS DEL  
INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA  
PARA LOS TRABAJADORES (INFONAVIT).

4.1. LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NA CIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.....	247
4.2. ASPECTOS GENERALES DEL "INFONAVIT"	309
4.3. BASES PARA DETERMINAR LAS ORGANI ZACIONES NACIONALES DE TRABAJAD RES Y PATRONES, QUE DEBEN INTERVE NIR EN LA DESIGNACION DE LOS MIEM BROS DE LA ASAMBLEA GENERAL DEL "INFONAVIT".....	314
4.4. RELACION DE LAS ORGANIZACIONES - NACIONALES DE TRABAJADORES Y PA - TRONES QUE INTERVENDRAN EN LOS - NOMBRAMIENTOS DE SUS REPRESENTAN TES EN LA ASAMBLEA GENERAL DEL "INFONAVIT" .....	320
4.5. CRITERIOS PARA LA DETERMINACION DE LAS CANTIDADES GLOBALES QUE SE ASIGNEN A LAS DISTINTAS REGIO NES Y LOCALIDADES DEL PAIS.....	324

2.3.	LAS LEYES DE INDIAS Y SU CONCEPCION DEL DERECHO HABITACIONAL...	110
2.4.	LA FRACCION XII DEL ART.123 CONSTITUCIONAL, EN LAS LEYES DEL TRABAJO DE 1931 Y DE 1970.....	112
2.5.	REFORMA A LA FRACCION XII DEL APARTADO "A" DEL ART.123 CONSTITUCIONAL.....	137
2.6.	REFORMAS Y ADICIONES DE LOS ARTICULOS 97, 110, 136 AL 151 INCLUSIVE Y 782 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970.....	151
2.7.	PANORAMA GENERAL DEL DERECHO HABITACIONAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.....	179

### CAPITULO TERCERO

#### BREVE ANALISIS DEL DERECHO HABITACIONAL EN DIVERSOS PAISES.

3.1.	HOLANDA.....	195
3.2.	ITALIA.....	202
3.3.	RUSIA.....	204
3.4.	JAPON.....	206
3.5.	ARGENTINA.....	217
3.6.	BRASIL.....	222

4.6. CRITERIOS PARA LA ASIGNACION DE LOS RECURSOS DEL "INFONAVIT" A LOS DIVERSOS OBJETIVOS QUE LA LEY LE SEÑALA.....	327
4.7. REGLAS GENERALES PARA EL OTORGA MIENTO DE CREDITOS DEL "INFONAVIT"	332
CONCLUSIONES.....	342
BIBLIOGRAFIA.....	353

**EL DERECHO HABITACIONAL MEXICANO,  
EN LOS PRINCIPIOS Y EN LA DINAMICA DEL  
ART. 123 CONSTITUCIONAL**

# INTRODUCCION

## INTRODUCCION

LA VIVIENDA JUNTO CON EL PROBLEMA DE LA ALIMENTACION Y EL VESTIDO, ES UNA DE LAS CUESTIONES VITALES PARA EL SER HUMANO. TANTO COMO VESTIR Y COMER, EL INDIVIDUO TIENE NECESIDAD DE TECHO, DE HABITACION, DE UNA MORADA DIGNA DONDE VIVIR.

SIN DUDA, LA VIVIENDA REVISTE UNA IMPORTANCIA ESPECIAL POR LO QUE SE REFIERE AL PROBLEMA EN SI, COMO EN LAS INTERRELACIONES QUE MANTIENE CON OTROS SECTORES DE LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA. EN EL CONCURRAN ASPECTOS DE FINANCIAMIENTO, TECNICAS MAS MODERNAS DE PRODUCCION Y CONSTRUCCION, TIPOS DE MATERIALES EXISTENTES Y SUSCEPTIBLES DE SER UTILIZADOS, COMPRA DE TERRENOS, CUESTIONES LEGALES, Y LOS ASPECTOS SOCIOLOGICOS, EDUCACIONALES, CULTURALES Y POLITICOS, ENTRE OTROS.

ADEMAS, TAMPOCO DEBE OLVIDARSE QUE LA CONSTRUCCION MASIVA DE HABITACIONES REPRESENTA UNA FUERTE INVERSION Y QUE ESTA EN CUALQUIER ECONOMIA, ES UN FACTOR AUTONOMO QUE TIENE UNA GRAN INFLUEN-



CIA, A TRAVES DE UN PROCESO MULTIPLICADOR, EN EL -  
INGRESO NACIONAL REPRESENTA ADEMAS DISTRIBUCION -  
DE INGRESOS Y AUMENTO DE LA OCUPACION, Y, A TRAVES  
DEL PRINCIPIO ACELERADOR, PUEDE REVERTIRSE EN MA-  
YORES INVERSIONES Y ASI SUCESIVAMENTE.

POR LO ANTERIOR, NO CABE DUDA QUE EL PROBLEMA -  
DE LA VIVIENDA ES UNO DE ESOS TOPICOS CUYA SOLUCI -  
ON AFECTA CONSIDERABLEMENTE EL DESARROLLO DE -  
LA ECONOMIA EN SU CONJUNTO. Y POR OTRA PARTE, DADA  
SU MAGNITUD EN NUESTRO MEDIO, EXIGE UNA SOLUCION -  
PRONTA Y ADECUADA. EL DEFICIT DE HABITACIONES A -  
ESCALA NACIONAL, ES DE PROPORCIONES GIGANTESCAS, -  
HECHO QUE SE AGRAVA A DIARIO DEBIDO A QUE NUESTRO  
PAIS ES UNO DE LOS MAS FERTILES DEL MUNDO: NUESTRA  
TASA DE INCREMENTO DEMOGRAFICA ANUAL ES DE ALREDE -  
DEDOR DE 3.5% Y DADO EL CONSTANTE AVANCE DE LA -  
CIENCIA MEDICA Y CIERTOS FACTORES CULTURALES, ES -  
PROBABLE QUE A PLAZO MEDIO SE MANTENGA EN MUY ALTO -  
S NIVELES.

TODO ESTO SIGNIFICA QUE CADA AÑO HAY ALREDEDO

DOR DE 2 MILLONES MAS DE MEXICANOS EN EL TERRITO -  
RIO NACIONAL. CONSIDERANDO QUE EL TIPO DE FAMILIA -  
PROMEDIO ES DE 5 MIEMBROS, SE NECESITARIAN 400 MIL -  
CASAS ANUALES SOLAMENTE PARA CUBRIR LAS NUEVAS NE -  
CESIDADES EN LA MATERIA; PERO HAY QUE AGREGAR ADE -  
MAS EL DEFICIT QUE SE VIENE ARRASTRANDO DE AÑOS AN -  
TERIORES, TANTO EN CANTIDAD COMO EN CALIDAD.

ASIMISMO, DEBEMOS SEÑALAR QUE LA FALTA DE -  
RECURSOS FINANCIEROS, LA CARENCIA DE METODOS SISTE -  
MATIZADOS Y UNA MALA PLANEACION HABITACIONAL IM -  
PIDEN QUE EL PAIS SOLUCIONE EL DEFICIT HABITACIONAL  
QUE EXISTE.

AHORA BIEN, EL TORBELLINO REVOLUCIONARIO -  
DE 1910, SALVAJE, APARENTEMENTE INCOHERENTE, ANAR -  
QUICO, PERO QUE REMODELO CON BRUTALIDAD EL MEXI -  
CO DEL SIGLO XIX, LLEVO A CABO CAMBIOS PROFUNDOS --  
EN BENEFICIO DE LA CLASE TRABAJADORA.

Y ASI TENEMOS QUE EN EL CONGRESO CONSTITU -  
YENTE DE 1916-17, SE ESTABLECIERON GARANTIAS SOCIA -  
LES MINIMAS EN FAVOR DE LOS TRABAJADORES, LAS CUA -

LES SE PLASMARON EN EL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION DE 5 DE FEBRERO DE 1917, BAJO EL RUBRO "DEL TRABAJO Y DE LA PREVISION SOCIAL".

EL CONSTITUYENTE DE 1916-17 ESTABLECIO LA OBLIGACION DE LAS EMPRESAS DE PROPORCIONAR VIVIENDAS DECOROSAS E HIGIENICAS A SUS TRABAJADORES. SIN EMBARGO SOLO SE OTORGO ESTA PRESTACION A QUIENES LABORABAN FUERA DE LAS POBLACIONES O, DENTRO DE ELLAS, EN EMPRESAS QUE OCUPARAN UN NUMERO DE ASALARIADOS MAYOR DE 100. ASIMISMO, PREVIO QUE LOS PATRONES PODIAN PERCIBIR LAS RENTAS RESPECTIVAS.

HAY QUE HACER NOTAR QUE EN LA LEY LABORAL DE 1931, NO SE REGLAMENTO EL DERECHO HABITACIONAL DE LOS TRABAJADORES. PERO LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970 REGLAMENTO POR VEZ PRIMERA, LA DISPOSICION CONSTITUCIONAL, PERO PERMITIA QUE SU CUMPLIMIENTO SE HICIERA EFECTIVO POR ACUERDOS ENTRE LAS PARTES. HAY QUE AGREGAR QUE, GRAN NUMERO DE EMPRESAS NO ESTABAN EN POSIBILIDAD DE AFRONTAR, POR SI MISMAS, LAS CARGAS ECONOMICAS QUE SUPONE CONS

TRUIR VIVIENDAS PARA SUS TRABAJADORES.

ANTE ESTA SITUACION DE DESCONCIERTO, EN EL -  
AÑO DE 1971, EL EJECUTIVO FEDERAL INICIO UN PROCESO  
DE CONSULTAS ENTRE LOS FACTORES DE LA PRODUCCION  
(TRABAJO Y CAPITAL) QUE CULMINO EN LA ELABORACION  
DE UN PLAN CAPAZ EFECTIVAMENTE DE INCORPORAR A -  
LA TOTALIDAD DE LA CLASE TRABAJADORA EN LOS BENE-  
FICIOS DE UNA POLITICA HABITACIONAL. PARA REALIZAR  
LO, ERA INDISPENSABLE REFORMAR LA FRACCION XII - -  
DEL APARTADO A DEL ARTICULO 123 DE LA CONS TITUCION.  
SEGUN ESA REFORMA TODAS LAS EMPRESAS, SIN IMPORTAR  
SU DENOMINACION NI SU UBICACION GEOGRAFICA, ESTAN -  
OBLIGADAS A PROPORCIONAR VIVIENDAS A SUS TRABAJADO  
RES, MEDIANTE LAS APORTACIONES QUE HAGAN A UN FON  
DO NACIONAL DE LA VIVIENDA.

POR FIN EL PRIMERO DE MAYO DE 1972 INICIO SUS-  
FUNCIONES EL INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA  
LOS TRABAJADORES, CUYO PROPOSITO ESENCIAL ES OTOR  
GAR CREDITOS PARA ADQUIRIR CASAS-HABITACION, A MUY  
BAJO INTERES ANUAL Y PLAZOS DE PAGO HASTA DE 20 - -



DONDE EL BIENESTAR SOCIAL Y CULTURAL SEAN PRINCIPIOS RECTORES DEL PROGRESO DEL PAIS. ASIMISMO, DEBEMOS MANIFESTAR QUE ESTE DERECHO DE LOS BUROCRATAS, SUFRIO DURANTE EL AÑO DE 1972 UN NOTABLE IMPULSO AL CREARSE EL FONDO DE LA VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, EL CUAL SERA ADMINISTRADO POR EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO ( ISSSTE ), Y CUYA LEY REGULARA LOS PROCEDIMIENTOS PARA LA OBTENCION DE LOS DIVERSOS CREDITOS QUE EL FONDO OTORGA.

A GRANDES RASGOS HEMOS EXPUESTO LA ESENCIA DE ESTE PEQUEÑO TRABAJO CUYO TEMA SE INTITULA: "EL DERECHO HABITACIONAL MEXICANO, EN LOS PRINCIPIOS Y EN LA DINAMICA DEL ART. 123 CONSTITUCIONAL".

INDUDABLEMENTE EL TEMA ES UNO DE LOS DE MAYOR INTERES PARA LOS ECONOMISTAS, JURISTAS Y DEMAS ESTUDIOSOS DE LOS PROBLEMAS SOCIO-ECONOMICOS DEL PAIS.

NUESTRO PROPOSITO PRIMORDIAL AL DESARROLLAR

ESTE TEMA PARA OPTAR POR NUESTRA LICENCIATURA EN DERECHO, SURGE DEL ENORME INTERES Y DE LA INQUIETUD QUE SIEMPRE HEMOS MANIFESTADO POR LOS PROBLEMAS SOCIALES Y MUY PARTICULARMENTE POR EL DERECHO DEL TRABAJO, YA QUE CONSIDERAMOS QUE ES EN ESTA RAMA DE LA CIENCIA JURIDICA, DE CREACION RECIENTE, DONDE SE PUEDE Y DEBE CIMENTARSE E INCREMENTARSE EL TAN NECESARIO Y DISCUTIDO EQUILIBRIO DE LAS FUERZAS DE LA PRODUCCION (CAPITAL Y TRABAJO), CUYO FIN INMEDIATO ES UNA DISTRIBUCION EQUITATIVA DE LA RIQUEZA, LO QUE SIN DUDA REDUNDARA EN EL PROGRESO ARMONIOSO, CONSTANTE Y ORDENADO DE NUESTRO PAIS.

POR LO QUE TOCA A NUESTRO TEMA, CONSIDERAMOS DE VITAL IMPORTANCIA, EXPONERLO SIN NINGUN TINTA DE UTOPIA Y MENOS AUN DE SENTIMIENTOS NO RAZONADOS. YA QUE NADA HAY MAS PELIGROSO Y A LA POSTRE MAS ESTERIL QUE LA IRRESPONSABLE ENTREGA A LA FASCINACION DE LAS UTOPIAS. ESTAMOS CONSCIENTES QUE HAY QUE TENER LOS PIES FIRMEMENTE ASENTADOS EN LA

TIERRA —EN LAS REALIDADES— Y LA CABEZA CLARA -  
PARA ELEGIR MEDIOS Y PRECISAR FINES, DE ACUERDO - -  
CON LOS CONSEJOS DE LA RAZON, SIN DEJARSE PRESIONAR  
NI ENVOLVER POR LOS ESTADOS SIMPLEMENTE EMOCIONALES.

ES SEGURO QUE ESTAS CONSIDERACIONES NO LLE-  
GARAN A CONCITAR ADHESIONES ENTUSIASTAS EN UN MUN-  
DO DOMINADO POR LAS PASIONES ELEMENTALES Y LOS - -  
EGOISMOS EXACERBADOS, QUE IMPIDEN EL EJERCICIO DE  
LA REFLEXION, APLICADA A LOS GRANDES PROBLEMAS -  
QUE ENSOMBRECEN NUESTRA REALIDAD SOCIAL, ECONOMI-  
CA Y POLITICA, Y ASIMISMO A LAS GRAVES DIFICULTADES  
QUE LASTRAN CUALESQUIERA PROPOSITOS, TENDIENTES A  
SOLUCIONARLAS, O POR LO MENOS A REDUCIR, EN LO POSI-  
BLE, SUS EFECTOS NEGATIVOS.

PARA FINALIZAR, ES CONVENIENTE HACER NOTAR,  
QUE EN TODO TRABAJO REALIZADO POR EL SER HUMANO -  
INDEFECTIBLEMENTE SE ENCONTRARAN FALLAS INVOLUN-  
TARIAS, DE TAL MANERA QUE ESTE TRABAJO NO ESCAPARA  
ANTE ESA PREMISA GENERALMENTE ACEPTADA. SIN EMBAR-



GO, CONSIDERAMOS UN IMPERATIVO MORAL EL DESARRO -  
LLARLO, PARA CONTRIBUIR EN PEQUEÑA ESCALA A LA IN  
QUIETUD, A LA DISCUSION, AL DIALOGO Y AL CONOCIMIEN  
TO REAL DE NUESTROS PROBLEMAS SOCIO-ECONOMICOS, -  
CON EL UNICO OBJETO DE FIJAR SOLUCIONES DENTRO DEL  
REGIMEN DE DERECHO EN QUE VIVIMOS Y CON UN PROFUN  
DO RESPETO A NUESTRAS INSTITUCIONES.

## CAPITULO PRIMERO

## CAPITULO PRIMERO

### EL DERECHO DE PREVISION SOCIAL EN EL ART. 123 CONSTITUCIONAL.

- I.1. NACIMIENTO, TEORIA Y PRINCIPIOS DEL ART. 123 CONSTITUCIONAL
- I. 2. ESTRUCTURA IDEOLOGICA DEL ART. 123 DE -  
LA CONSTITUCION DE 1917
- I. 3. JUSTICIA, PREVISION Y SEGURIDAD SOCIALES  
DENTRO DEL MA RCO CONSTITUCIONAL DEL -  
ART. 123
- I. 4. EL DERECHO HABITACIONAL, COMO FACTOR  
PRIMORDIAL DE DESARROLLO.

## I. I. NACIMIENTO, TEORIA Y PRINCIPIOS DEL ART. 123 CONSTITUCIONAL.

### NACIMIENTO.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada en el año de 1917 constituye un hito trascendental, no sólo en la elaboración sino, además, en la expansión de sus principios rectores en el ámbito del derecho laboral, que adquirieron resonancia mundial.

En plena hoguera de la guerra mundial de los años de 1914 a 1918, surgió en el año de 1917 en México, una nueva Constitución que implicaba para el mundo que ardía en llamas de la destrucción, la esperanza de un nuevo ordenamiento institucional dentro del cual, la JUSTICIA SOCIAL constituía uno de los faros luminosos del proceso de reconstrucción que venía exigiendo la humanidad.

México, con la Constitución del año de 1917, señalaba al mundo, un nuevo enfoque del Constitucionalismo Social, que concretó originariamente en treinta incisos del Art. 123, una síntesis de las normas más esenciales del Derecho del Trabajo y de la Previsión Social, que constituyeron los pilares fundamen

tales del nuevo derecho, que desprendiéndose del clásico y tradicional civil y comercial, surgía con la potencia insita del valor humano de la actividad laboral, fuerza creadora que propugnaba la civilización y el progreso social.

Por otro lado, afirmamos, que nuestra Revolución se consolidó jurídicamente en el Congreso Constituyente que se reunió en la ciudad de Querétaro, el 10. de diciembre de 1916. Esta asamblea expidió el Nuevo Código Político-Social que contiene los ideales inspiradores de nuestro movimiento libertario, iniciado en el año de 1910, y que sustituye por ende a la grandiosa Constitución de 1857.

El nacimiento del Artículo 123 Constitucional como lo destaca el Dr. Trueba Urbina, "se encuentra en el dictamen y primera discusión del Artículo 50., que adicionó este precepto con las siguientes garantías obreras: jornada máxima de 8 horas, prohibición del trabajo nocturno industrial para niños y mujeres y descanso hebdomadario, expresándose en el cuerpo del mismo documento que otros principios de idéntica naturaleza, como igualdad de salario para igualdad de trabajo, derecho a indemnización por accidentes profesionales, etc., contenidos en la

Iniciativa de los diputados Aguilar, Jara y Góngora, debían in -  
cluirse como normas del Código Obrero que expidiera el Congre  
so de la Unión en uso de la facultad que le otorga la Fracción X  
del Artículo 73 del proyecto de Constitución" (1).

La Iniciativa de los diputados Aguilar, Jara y Góngora,  
en realidad, no tenía cabida en el capítulo de garantías individua  
les, siendo su finalidad muy distinta, como destinada a satisfa -  
cer aspiraciones sociales hasta entonces preteridas por los Le -  
gisladores Constituyentes, pues no se puede por menos recono -  
cer que los principios básicos de tal Iniciativa no llevaban el - -  
propósito esencial de proteger al individuo, sino a una clase so -  
cial: la trabajadora.

El primero en oponerse al dictamen del artículo 5o. -  
fue el diputado Lizardi, abogado de la misma escuela de los re -  
dactores del proyecto de Constitución, quien colocado en una po -  
sición clásica más rígida, expresó que el artículo, al preceptuar  
sobre el contrato de trabajo, quedaba en la misma situación de -  
armonía "que un Santo Cristo armado de pistolas"; El diputado -

(1). Cfr. Alberto Trueba Urbina. El Nuevo Artículo 123. Edito -  
rial Porrúa, S.A. México. 1967. pp. 35 a 38.

Andrade, que le siguió en el uso de la palabra estimó una necesidad consignar la limitación de las horas de trabajo, y la protección a las mujeres y niños.

Pero sin duda, las palabras y pensamientos de Jara y Victoria, encendidos de pasión, despertaron gran simpatía entre la mayoría de los diputados Constituyentes, porque fueron discursos plenos de sinceridad y preñados del sentimiento más puro de favorecer a la clase trabajadora. Era la primera chispa que se arrojaba sobre la viruta añeja de las Constituciones Clásicas, que hizo combustión cuando el diputado Manjarrez propuso el establecimiento de un capítulo especial sobre "Trabajo" en el Código Supremo.

Evidentemente, estos diputados supieron captar el verdadero "sentido social" de la Revolución Mexicana, que no fue un movimiento de tipo político semejante a las revoluciones europeas del siglo pasado, sino que llevaba en su entraña, como aspiración indeclinable, la de dar satisfacción al ansia de justicia de la clase trabajadora, que se hubiera sentido defraudada si no se hubiera incorporado al texto de la Constitución de 1917 el reconocimiento de los derechos de los trabajadores, como factores de

la producción, que en las Constituciones anteriores habían sido olvidados.

Nuestros Constituyentes rompieron en Querétaro el molde clásico de la Constitución sometida al estudio del Congreso, sin percatarse de que estaban estructurando un nuevo régimen Constitucional para el futuro, aunque nadie habló de "garantías sociales" al discutirse y aprobarse al Artículo 123. Y es más, ni el fino discurso del diputado Cravioto, ni la interesante disertación del diputado Macías nada revelaron al respecto, ya que tanto uno como otro sólo trataban de demostrar que los "renovadores", así como los intelectuales, sentían de la misma manera que los jacobinos, y que ya tenían en cartera el proyecto de Código del Trabajo, para proteger a la Clase Trabajadora.

Los legisladores que llevaron a la Constitución de 1917 los principios de JUSTICIA SOCIAL que años más tarde acogieron las Constituciones europeas y americanas que surgieron terminada la Primera Guerra Mundial, a partir de la firma de la Paz de Versalles, no sólo fueron, en nuestra patria, innovadores sociales, a quienes siempre deberá recordarse con respeto y admiración, sino que fueron precursores de un Derecho Cons-



titucional de tipo Social que sus opositores, no obstante su cultura, no acertaron a comprender en toda su magnitud fundamental. Sin el sentido realista de aquellos hombres y sin su percepción certera de las garantías a que aspiraban las clases trabajadoras de México, víctimas de una prolongada situación de injusticia, - la Constitución de Querétaro no hubiera logrado abrir un cauce económico y social a la solución de los problemas del trabajo.

Se puede afirmar que el Artículo 123 de nuestra Constitución surgió de "justos" reclamos de Constituyentes profanos - en la ciencia jurídica, pero con un claro concepto de la Revolución y de la vida.

En una memorable sesión de 23 de enero de 1917, se discutió y aprobó por la Asamblea Legislativa de Querétaro, el texto del Artículo 123 por ciento sesenta y tres ciudadanos diputados Constituyentes, como parte integrante de la Constitución Social - bajo el rubro DEL TRABAJO Y DE LA PREVISION SOCIAL, que originó el Estado de "derecho social" con garantías sociales para los trabajadores, frente a la Constitución Política con otro capítulo formado con las garantías individuales y la organización de los poderes públicos: legislativo, ejecutivo y judicial, que integran el

moderno Estado político.

Independientemente de las normas de carácter social - que le imponen al Estado político atribuciones sociales, los preceptos del Artículo 123 estructuran el Estado de "derecho social" y forman el DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA PREVISION SOCIAL.

El Artículo 123 de nuestra Constitución, constituye, según se ha mencionado, la ley fundamental, la norma de normas, de donde deriva su reglamentaria Ley Laboral.

El Apartado "A" de dicho Artículo se refiere a los Derechos y Obligaciones del Capital y el Trabajo; el Inciso "B" de tal precepto regula el Trabajo de los Empleados al Servicio del Estado.

A continuación nos permitimos transcribir literalmente el texto original del Artículo 123 Constitucional (Apartado "A") - por considerarlo indispensable en el desarrollo de nuestro tema.

## TITULO VI

### DEL TRABAJO Y DE LA PREVISION SOCIAL.

"ARTICULO 123. - El Congreso de la Unión y las Legisla

turas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo:

I. - La duración de la jornada máxima será de ocho horas;

II. - La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas para las mujeres en general y para los jóvenes menores de dieciseis años. Queda también prohibido a unas y otros el trabajo nocturno industrial; y en los establecimientos comerciales no podrán trabajar después de las diez de la noche;

III. - Los jóvenes mayores de doce años y menores de dieciseis, tendrán, como jornada máxima, la de seis horas. El trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato;

IV. - Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos;

V. - Las mujeres, durante los tres meses anteriores al

parto, no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto, disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por su contrato. En el período de la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amantar a sus hijos;

VI. - El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador será el que se considere suficiente, atendiendo a las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades, que será regulada como indica la fracción IX;

VII. - Para trabajo igual, debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad;

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

IX. - La fijación del tipo de salario mínimo y de la parti

cipación en las utilidades a que se refiere la fracción VI, se ha  
rá por comisiones especiales que se formarán en cada muni  
pio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación que se esta  
blecerá en cada Estado;

X. - El salario deberá pagarse precisamente en moneda  
del curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercan  
cías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo  
con que se pretenda substituir la moneda;

XI. - Cuando, por circunstancias extraordinarias, deban  
aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por -  
el tiempo excedente, un ciento por ciento más de lo fijado para -  
las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario -  
podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecuti  
vas. Los hombres menores de dieciseis años y las mujeres de  
cualquiera edad, no serán admitidos en esta clase de trabajos;

XII. - EN TODA NEGOCIACION AGRICOLA, INDUSTRIAL,  
MINERA O CUALQUIERA OTRA CLASE DE TRABAJO, LOS PA  
TRONOS ESTARAN OBLIGADOS A PROPORCIONAR A LOS TRA  
BAJADORES HABITACIONES COMODAS E HIGIENICAS, POR -  
LAS QUE PODRAN COBRAR RENTAS QUE NO EXCEDERAN - -

DEL MEDIO POR CIENTO MENSUAL DEL VALOR CATASTRAL DE LAS FINCAS. IGUALMENTE DEBERAN ESTABLECER ESCUELAS, ENFERMERIAS Y DEMAS SERVICIOS A LA COMUNIDAD. SI LAS NEGOCIACIONES ESTUVIEREN SITUADAS DENTRO DE LAS POBLACIONES Y OCUPAREN UN NUMERO DE TRABAJADORES MAYOR DE CIEN, TENDRAN LA PRIMERA DE LAS OBLIGACIONES MENCIONADAS;

XIII. - Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos. Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar;

XIV. - Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como -

consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario;

XV. - El patrón estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos, los preceptos legales sobre higiene y salubridad y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo así como a organizar de tal manera éste, que resulte para la salud y la vida de los trabajadores la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes;

XVI. - Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.;

XVII. - Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos, la huelga y los paros;

XVIII. - Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital.

En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades, o, en caso de guerra, cuando aquellos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del Gobierno. Los obreros de los Establecimientos Fabriles Militares del Gobierno de la República, no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al Ejército Nacional;

XIX. - Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje;

XX. - Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos y uno del Gobierno;

XXI. - Si el patrono se negase a someter sus diferencias



al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se da  
rá por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a in-  
demnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, ade  
más de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Si la ne-  
gativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el con-  
trato de trabajo;

XXII. - El patrono que despida a un obrero sin causa justi  
ficada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por  
haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elec  
ción del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con  
el importe de tres meses de salario. Igualmente tendrá esta - -  
obligación cuando el obrero se retire del servicio por falta de --  
probidad de parte del patrono o por recibir de él malos trata - -  
mientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hi  
jos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsa  
bilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependien-  
tes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de  
él;

XXIII. - Los créditos en favor de los trabajadores por sala-  
rio o sueldos devengados en el último año, y por indemnizacio-

nes, tendrán preferencia sobre cualquiera otros en los casos de concurso o de quiebra;

XXIV. - De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrá exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes;

XXV. - El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular.

XXVI. - Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero, deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante;

XXVII. - Serán condiciones nulas y no obligarán a los con -

trayentes, aunque se expresen en el contrato:

- a). - Las que estipulen una jornada inhumana por lo no - toriamente excesiva, dada la índole del trabajo.
- b). - Las que fijen un salario que no sea remunerador, a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.
- c). - Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.
- d). - Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos.
- e). - Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determi-nados.
- f). - Las que permitan retener el salario en concepto de multa.
- g). - Las que constituyan renuncia hecha por el obrero - de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente del trabajo y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o despedirse de la obra; y
- h). - Todas las demás estipulaciones que impliquen renun

cía de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores;

XXVIII. - Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios;

XXIX. - Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la Previsión Popular";

XXX. - Asimismo, serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la "construcción de casas baratas e higiénicas", destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores, en plazos determinados.

#### TRANSITORIOS:

ARTICULO II. - Entretanto el Congreso de la Unión y los de los Estados legislan sobre los problemas agrario y obrero,

las bases establecidas por esta Constitución para dichas leyes, - se pondrán en vigor en toda la República" (2)

Indiscutiblemente nuestra Constitución Político-Social - de 1917 al establecer en su Artículo 123 bases esenciales sobre - Trabajo y Previsión Social —derechos sociales genuinos— dió un ejemplo al mundo, ya que posteriormente Constituciones extranjeras consagraron también los nuevos derechos sociales de la persona humana.

En síntesis, podemos afirmar que el Artículo 123 Constitucional tiene su nacimiento en la explotación del hombre que - trabaja para subsistir y que lucha por su liberación económica para la transformación de las estructuras del sistema capitalista. Este proceso deberá orientarse a crear una sociedad más - justa y humana y tomando como estandarte la razón y el Derecho.

#### TEORIA

El Artículo 123 Constitucional es eminentemente revolucionario y constituye la Primera Carta Constitucional del Trabajo en el mundo y única con contenido reivindicatorio.

Frente a todas las legislaciones del mundo que sólo con

(2).- Cfr. Alberto Trueba Urbina. Op. cit. pp. 63 a 69.

tienen disposiciones para favorecer a los trabajadores subordinados y regular las relaciones laborales entre éstos y los empresarios dentro del régimen capitalista, surge con fuerza expansiva el Artículo 123 de nuestra Constitución de 1917 como un derecho autónomo y exclusivo de los trabajadores en el campo de la producción y extensivo a todo aquel que presta un servicio a otro - fuera de él, y para reivindicar los derechos del proletariado, --- con objeto de recuperar la plusvalía y transformar en el futuro - el régimen capitalista mediante la socialización no sólo de los - bienes de producción, sino de la vida misma.

El Artículo 123 Constitucional protege no sólo el trabajo económico, el que se realiza en el campo de la producción económica, sino el trabajo en general, el de los empleados comerciales, artesanos, domésticos, médicos, abogados, artistas, deportistas, técnicos, etc.. La grandiosidad del "derecho mexicano del trabajo" radica precisamente en que protege por igual a todos - los que prestan un servicio a otro o viven de su trabajo; consigna "derechos sociales" para la reivindicación de la clase trabajadora, que al ser ejercidos por ésta no sólo transformarán las estructuras económicas socializando los bienes de la producción, -

sino impondrán las bases para hacer extensiva la "seguridad social" a todos los hombres, al amparo del humanismo proletario que se deriva del mencionado precepto social.

Los nuevos estatutos sociales transformaron al Estado-moderno partiéndolo en dos: El Estado propiamente político, con funciones públicas y sociales inherentes al Estado burgués, y el Estado de "derecho social", con atribuciones exclusivamente sociales, provenientes del poder social del Artículo 123 Constitucional.

Desprendiéndose de lo anterior, podemos agregar que las normas del Artículo 123 de la Constitución creadoras del Derecho del Trabajo y de la "Previsión Social", así como las de los Artículos 27 y 28 Constitucionales que consignaron el derecho a la tierra en favor de los campesinos y el fraccionamiento de los latifundios, ordenando a la vez el reparto equitativo de la riqueza y la intervención del Estado en la vida económica en función tutelar a los económicamente débiles, son sin discusión, estatutos nuevos en la Constitución, distintos de los que constituyen el régimen de Derecho Público y por consiguiente de los derechos políticos que forman parte del viejo sistema de las ga-

rantías individuales. Los elementos que integran dichos preceptos son fundamentalmente económicos y por lo mismo de nueva esencia social, corresponden a un nuevo tipo de Constituciones - que inicia en el mundo la mexicana de 1917: las Político-Sociales.

Nuestro Derecho del Trabajo, como nueva rama jurídica en la Constitución, elevó idearios económicos a la más alta jerarquía de ley fundamental, para acabar con el ignominioso sistema de explotación del trabajo humano y alcanzar en su "dinámica" la socialización del Capital. Por ello, su carácter social es evidente, tan profundamente social que ha originado una nueva disciplina que no pertenece ni al Derecho Público ni al Privado, que fue división dogmática entre nosotros antes de la Constitución de 1917: el nuevo Derecho Social, incluyendo en éste las normas de Derecho del Trabajo y de la Previsión Social, de Derecho Agrario y de Derecho Económico, con sus correspondientes reglas procesales. Sin embargo, nuestra jurisprudencia, equivocadamente, en alguna ocasión le llamó al Artículo 123 Constitucional, estatuto especial de Derecho Público. Pese al criterio del más alto Tribunal de Justicia de nuestro país, el Artículo 123, que integra el capítulo de la Constitución, titulado



"Del Trabajo y de la Previsión Social", no es estatuto de Derecho Público ni Privado, sino de Derecho Social porque las relaciones que de él provienen no son de subordinación que caracterizan al Derecho Público ni de coordinación de intereses entre iguales que identifican al Derecho Privado.

La clasificación del Derecho en Público y Privado ha sido superada con el advenimiento de nuevas disciplinas jurídicas, como el Derecho del Trabajo y de la Previsión Social que por su esencia revolucionaria no pertenecen a uno u otro, sino a una -- nueva rama del Derecho: el Derecho Social que se caracteriza -- por su función dignificadora, protectora y reivindicadora de todos los débiles y específicamente de la persona humana que trabaja.

El Derecho Social que cubre las estructuras económicas de los Artículos 27, 28 y 123 de nuestra Constitución, tiene como esencia la dignificación, la protección y la reivindicación de los campesinos y de los obreros explotados cruelmente durante siglos.

El destacado jurista mexicano, Dr. Lucio Mendieta y -- Núñez, nos define el Derecho Social de la siguiente manera: "Es

el conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores - en favor de individuos, grupos y sectores de la sociedad económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras - - clases sociales dentro de un orden justo" (3).

Otro intelectual mexicano, el Dr. Francisco González - Díaz Lombardo, apegándose a las ideas de Gustavo Radbruch al referirse al Derecho Social, dice: "Es una ordenación de la so - ciedad en función de una integración dinámica, teleológicamente dirigida a la obtención del mayor bienestar social de las perso - nas y de los pueblos, mediante la Justicia Social" (4).

El Dr. Trueba Urbina, define al Derecho Social como a continuación se expresa: "El Derecho Social es el conjunto de -- principios, instituciones y normas que en función de integración protegen, tutelan y reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles" (5).

(3). - Cfr. Lucio Mendieta y Núñez. El Derecho Social. México. 1953. pp. 66.

(4). - Cfr. Alberto Trueba Urbina. Nuevo Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa, S. A. México. 1970. pp. 154.

(5). - Cfr. Alberto Trueba Urbina. Op. cit. pp. 155.

Como fácilmente nos podremos dar cuenta, al estudiar minuciosamente estos conceptos, dichos autores, coinciden de una manera u otra en que el Derecho Social persigue esencialmente el equilibrio en las relaciones humanas para llegar a la nivelación de los desiguales.

La teoría del Artículo 123 de la Constitución de Querétaro, que si bien no tuvo la importancia de la Carta de Weimar, en cambio, es más avanzada que ésta; lo fue en su tiempo, lo sigue siendo en el presente y lo será en el porvenir.

#### PRINCIPIOS

El Artículo 123 Constitucional, por su esencia social, es tá integrado por un conjunto de normas que en sí mismas y por su fin tienen por objeto la dignificación, la protección y la reivindicación de la persona humana, del trabajador y de la clase obrera, en tanto que ninguno de sus preceptos entrafía un derecho laboral en favor del patrón o empresario, porque los derechos del Capital son derecho de las cosas, en una palabra, patrimoniales. Esta distinción se advierte en la Fracción XVIII que habla de "Derechos del Trabajador y del Capital", por lo que cada factor de la producción se rige por sus propios estatutos: Los trabajadores -

por la legislación del trabajo y los capitalistas por la legislación civil o mercantil en cuanto a propiedad de bienes, cosas, dinero e intereses respectivos.

Las normas del Artículo 123 Constitucional constituyen los siguientes principios:

"1. - El Trabajo no es mercancía ni artículo de comercio, es actividad humana protegida y tutelada por el poder social y -- por el poder político, constitutivos de la doble personalidad del Estado Moderno, como persona de derecho público y como per - sona de derecho social, con facultades expresas en la Constitu - ción.

2. - El Derecho del Trabajo, sustantivo y procesal, se integran por las leyes proteccionistas y reivindicadoras de los - trabajadores y de la clase obrera; consiguientemente es derecho de lucha de clases.

3. - Los trabajadores y los empresarios o patronos son desiguales en la vida, ante la legislación social y en el proceso laboral con motivo de sus conflictos.

4. - Los órganos del poder social, Comisiones del Sala - rio Mínimo, del Reparto de Utilidades y Juntas de Conciliación

y Arbitraje, están obligados a materializar la protección y la reivindicación de los trabajadores a través de sus funciones legislativas, administrativas y jurisdiccionales.

5. - La intervención del Estado político o burgués en las relaciones entre Trabajo y Capital, debe sujetarse al ideario y normas del Artículo 123 en concordancia con las atribuciones sociales que le encomiendan los Artículos 73, 89 y 107 de la Constitución Política.

6. - El Derecho del Trabajo es aplicable en el campo de la producción económica y fuera de él: a todo aquel que presta un servicio a otro, en condiciones de igualdad, sin subordinar al obrero frente al patrono.

7. - El Estado burgués en ejercicio de sus atribuciones sociales crea en unión de las clases sociales, Trabajo y Capital, en las Comisiones de los Salarios Mínimos y del Reparto de Utilidades, derechos objetivos mínimos en cuanto a salarios y porcentaje de utilidades, para los trabajadores.

8. - Las Juntas de Conciliación y Arbitraje, siguiendo el ideario proteccionista del Artículo 123, están obligadas a redimir a los trabajadores para cuyo efecto deben tutelarlos en el

proceso laboral en el que impera el principio de desigualdad de las partes con todas sus consecuencias sociales.

9.- El derecho de los trabajadores de participar en las utilidades de las empresas, es reivindicatorio en cuanto obtienen un mínimo insignificante de la plusvalía.

10.- Los derechos sociales de Asociación Profesional - Obrera y Huelga, en su libre ejercicio, son esencialmente reivindicatorios porque tienen por objeto transformar el régimen capitalista mediante el cambio de las estructuras económicas socializando los bienes de la producción". (6).

La revolución en el Artículo 123 de la Constitución es - derecho inmanente en la propia Constitución hasta su realización integral que será cuando se socialicen los bienes de la producción económica; de la misma manera que se ha ejecutado el derecho a la revolución agraria consagrado en el Artículo 27 Constitucional al entregarse las tierras a los campesinos, faltando - solamente que el Estado burgués les proporcione los elementos necesarios para su producción eficaz con aportaciones económicas que el Estado deberá otorgarle a los propios campesinos, y

(6). - Cfr. Alberto Trueba Urbina. Op. cit. pp. 108 y 109.

no mediante créditos redimibles, por la identificación del Estado burgués con los propietarios y latifundistas lo cual ha originado que el propio Estado cuente con bienes, recursos y empresas - que le permiten hacer tales erogaciones sin menoscabo del cumplimiento de los deberes que le impone la Constitución Política.

Podemos afirmar, que los principios enmarcados en el Artículo 123 Constitucional están encaminados a un solo objetivo primordial y que consiste en reivindicar la dignidad de la persona humana, mediante el establecimiento de justas condiciones - de trabajo.

## 1. 2. ESTRUCTURA IDEOLOGICA DEL ARTICULO 123 DE LA - CONSTITUCION DE 1917.

La Revolución política de 1910, al transformarse en so-cial y convertirse en Constitución Político-Social en 1917, tuvo - por objeto modificar algunas formas de vida de la sociedad mexi-cana, estableciendo en favor de los obreros y de los campesinos derechos de protección y de reivindicación; porque los trabajado-res mexicanos, como los de todo el mundo, son víctimas del ca-pitalismo y han sido explotados cruelmente a través de los si - -glos: aún subsiste en nuestro país la explotación del hombre por

el hombre.

El eminente Dr. Trueba Urbina afirma que: "las estructuras ideológicas, jurídicas y sociales, del Artículo 123, revelan claramente que este precepto está fundado en los principios revolucionarios del marxismo, en el principio de Lucha de Clases y otras teorías cuya práctica conduce a la transformación económica de la sociedad mexicana burguesa o capitalista" (7).

I. - Teoría de la Lucha de Clases. - Cuando el Artículo 123 Constitucional enfrenta a los factores de la producción, Trabajo y Capital, reconoce la división de la sociedad mexicana en dos clases: los trabajadores y los propietarios de los bienes de la producción, o sea explotados y explotadores. Las normas jurídicas fundamentales sólo favorecen y protegen al factor Trabajo, es decir, a todos los que integran la clase trabajadora: son disposiciones proteccionistas y reivindicadoras de carácter social en favor de los trabajadores porque los derechos del Capital son de naturaleza patrimonial. El Artículo 123 es, pues, un "Derecho de Clase" o instrumento de lucha que tiene por objeto, en primer término, compensar las desigualdades entre las dos clases sociales, protegiendo al trabajo, mejorando las condiciones (7). -Cfr. Alberto Trueba Urbina. Op. cit. pp.111.



diciones económicas de los trabajadores y reivindicando a éstos cuando se alcance la socialización del capital. Ante esta circun -  
stancia, la única clase auténticamente revolucionaria es la -  
que integran los proletarios: Carlos Marx fue el primero en des -  
pertar su conciencia de clase. Penosa es la situación y grandes  
los sufrimientos de los obreros bajo el capitalismo. Pero el pro -  
letariado no es sólo una clase que sufre. Es sobre todo, una -  
clase que lucha. Además de luchar por el mejoramiento de su -  
situación bajo el capitalismo, posee fuerzas y aptitudes para opo -  
nerse a la principal clase opresora, explotadora, de nuestra - -  
época, la burguesía, y para liquidar su dominación.

Precisamente al proletariado le ha cabido en suerte cul -  
minar la lucha secular de todos los explotados y oprimidos, - -  
uniendo en su derredor a todo el pueblo trabajador, destruir pa -  
ra siempre la explotación y la opresión del hombre por el hombre.

Este es el último y decisivo combate de los explotados -  
y oprimidos, pues se desarrolla contra el último régimen explo -  
tador de la historia de la humanidad, el capitalismo; al emancipar -  
se a sí misma, la clase obrera emancipa simultáneamente a los  
demás explotados: a los campesinos, artesanos, etc..

Ahora bien, es una verdad indiscutible que la clase obrera es la que más sufre de las calamidades engendradas por el capitalismo: las crisis económicas, el desempleo, la carestía de la vida, las guerras, etc.. A medida que se va desarrollando el capitalismo, las contradicciones entre la clase obrera y la burguesía se agudizan cada vez más. En la lucha contra el Capital, el proletariado no tiene que perder más que sus cadenas; ya que no posee nada.

En síntesis esta es la Teoría de la Lucha de Clases, plasmada en el Artículo 123 Constitucional, y que forma parte de su estructura ideológica, según el pensamiento del Dr. Trueba Urbina.

II. - Teoría del Valor. - Estamos completamente seguros, que "sólo el Trabajo produce el valor de las cosas". El Trabajo acrecenta el Capital y sólo mediante la socialización de éste, el Trabajo recupera lo que le corresponde en el fenómeno de la producción. Las mercancías satisfacen necesidades humanas y la utilidad de éstas se transforma en valor de uso. El Capital es la expresión de la fuerza de trabajo. La esencia de la teoría radica en la división social del trabajo en que los diversos

productores crean distintos productos, equiparándose los unos a los otros a través del cambio. "Por tanto, lo que todas las mercancías tienen de común no es el trabajo concreto de una determinada rama de la producción, no es un trabajo de un género determinado, sino el Trabajo humano abstracto, el Trabajo Humano - en General" (8).

Nuestro Artículo 123 Constitucional, no únicamente protege el Trabajo Económico sino el Trabajo en General.

III. - La Plusvalía en relación con la Producción. - Esta teoría la recoge el Artículo 123 de nuestra Constitución, al limitar la jornada de trabajo, al establecer condiciones favorables para los trabajadores con garantías mínimas de salarios y salarios remuneradores, pero jamás se logra la remuneración completa del trabajo. La fuerza de trabajo crea el valor y el poseedor del dinero adquiere esa fuerza como mercancía pero el Artículo 123 Constitucional elevó el trabajo al más alto rango humano, no sólo para su protección, sino para su redención definitiva.

¿En qué consiste la plusvalía?. Es sabido que el valor

(8). - Cfr. V.I. Lenin. Marx-Engels-Marxismo. Moscú. 1967. pp.18

de toda mercancía se mide por el trabajo que la sociedad necesita invertir para producirla. Como la fuerza obrera está materializada en el trabajo vivo, su valor se determina por el tiempo de trabajo necesario para la producción de los medios de vida que necesita el obrero y su familia.

Así, al comprar la fuerza de trabajo, el capitalista recibe una mercancía no común. La utilización de la fuerza de trabajo en el proceso de producción conduce a la creación de un nuevo valor. Además, el capitalista obliga al obrero a trabajar tanto, que el nuevo valor, producido por ese trabajo, rebasa considerablemente el valor de lo pagado por él. El trabajo no remunerado por el capitalista, y la apropiación por éste de sus frutos, forman la base de la explotación capitalista y son la fuente de todas las riquezas de esta sociedad. Lo aclararemos con un ejemplo:

"Supongamos que el capitalista, al contratar al obrero, remunera íntegramente el valor de su fuerza de trabajo, o dicho con otras palabras, el valor de los medios vitales indispensables para la existencia del obrero y de su familia. Admitamos también, que se necesitan 6 horas para la producción de esos medios

vitales. De esta manera, el capitalista paga al obrero el valor de su fuerza de trabajo, el cual materializa 6 horas de trabajo. Después de trabajar ese tiempo para el capitalista, el obrero le resarce totalmente su gasto.

Pero el capitalista al contratar al obrero, lo obliga a trabajar, no 6 horas, sino 12 horas. Es decir, que éste entrega diariamente a aquél el producto de 12 horas de trabajo, y recibe de él el valor que plasma el producto de 6. Así, el capitalista se apropia gratuitamente de la mitad del valor producido por el obrero. Esta parte del valor creado por éste, de la cual se apropia el capitalista, se llama plusvalía. Con ella se forman todos los ingresos de la sociedad no provenientes del trabajo: la ganancia de los capitalistas, la renta del suelo de los propietarios de tierra, los porcentajes y dividendos de los financieros, accionistas, rentistas, etc." (9)

Para recuperar la plusvalía, según el criterio del Dr. Trueba Urbina, "nuestro Artículo 123 estatuye derechos reivindicatorios en favor del proletariado, sin términos de prescrip

(9). - Cfr. A. Veber y Otros. La Clase Obrera. Editorial Cartago. Buenos Aires. 1965. pp. 15 a 16

ción, pero nunca se han practicado con esta finalidad: derecho de asociación profesional proletaria y derecho de huelga general y por solidaridad " (10).

IV. - La Condena a la Propiedad Privada. - El destacado jurista Dr. Trueba Urbina afirma, con respecto a este apartado lo siguiente: "no sólo se condena la propiedad privada de los elementos de la producción, sino que por las finalidades reivindicatorias del Artículo 123 Constitucional se llegará algún día a la socialización de los bienes económicos. Y así mismo no pueden pasar tampoco inadvertidas las disposiciones del Artículo 27 de la Constitución, que imponen modalidades a la propiedad privada cuando las reclama el interés social, consignando también el fraccionamiento de los latifundios y el reparto equitativo de la riqueza pública, lo cual implica la condena a la propiedad privada. El excelso maestro termina diciendo, que la propiedad -función social- que consagra el Artículo 27, es el primer paso jurídico hacia la socialización integral" (11).

(10). - Cfr. Alberto Trueba Urbina. Nuevo Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa, S.A., México. 1970. pp. 113

(11). - Cfr. Alberto Trueba Urbina. Op. cit. pp. 113

Dentro de este aspecto, no estamos acordes con la ma -  
nera de pensar del ilustre maestro, ya que desterrar por com -  
pleto el concepto de propiedad privada, es ir en contra de uno -  
de los valores primordiales del hombre, como es el derecho a -  
la Propiedad. Consideramos que el Derecho de Propiedad Privada  
debe conservarse en cualquier sistema de gobierno, no importa  
ndo su ideología, ya que la ambición sana y limpia de todo hombre  
es llegar a tener algo que le pertenezca por entero, llámese  
vivienda, automóvil, etc.. Creemos que ir en contra del sistema -  
de propiedad privada es fomentar el desaliento de los hombres -  
para luchar por mejor forma de vida, socializar la propiedad  
es automatizar la mente de los individuos y borrar toda for -  
ma creadora del género humano.

Consideramos por otro lado, que la explotación del - -  
obrero, se irá suprimiendo a medida que el Estado propicie la -  
creación de nuevos derechos proteccionistas y tutelares de los -  
trabajadores y que fomente la estricta obse rvancia del Derecho,  
en los conflictos que surgan entre los factores más importantes  
de la producción como son: el Trabajo y el Capital. Sólo así se  
podrán cambiar las estructuras de explotación de los obreros en

forma pacífica y evolutivamente; de otra manera aseguramos que será necesario cambiar las estructuras existentes por medios - que implicarían la violencia.

Ahora bien, como es fácil de comprender hemos citado al eminente Dr. Trueba Urbina, que opina que la estructura - - ideológica del Artículo 123 de la Constitución proviene de lo que denominamos dialéctica marxista; así también se entenderá que aceptamos diversos aspectos de este pensamiento como son: la - Teoría de la Lucha de Clases, la Teoría del Valor y la Teoría de la Plusvalía en relación con la producción, pero asimismo, ex - presamos nuestra rebeldía a aceptar lo que se denomina la Con - dena a la Propiedad Privada.

Es pertinente aclarar que hemos recogido estas ideas, - pero únicamente, con el objeto de dar a conocer el enfoque marxis - ta que se le intenta dar a la estructura ideológica del Artículo 123 Constitucional, que si bien es cierto que coinciden algunas ideas marxistas en el fondo ideológico del mencionado Artículo, no por eso vamos a considerar que la génesis de la estructura ideológica de nuestro Artículo 123 de la Constitución está fundada esencial - mente en los principios revolucionarios del marxismo.



Consideramos que la estructura ideológica del Art.123 - Constitucional surge primordialmente del espíritu progresista - de los obreros que participaron en nuestra Revolución Mexicana de 1910, brota, pues, de la realidad social y política del país en que se vive.

Ese espíritu lo reflejaron directa o indirectamente en - los debates del Congreso Constituyente de 1916-17, en la ciudad de Querétaro, al crearse el Artículo 123 bajo el rubro "Del Tabajo y de la Previsión Social", el cual hizo posible un régimen - de intervención estatal a favor de los trabajadores y estableció - elementos para un ambiente mínimo indispensable de Justicia Social.

Cuando hablamos de que los obreros, directa o indirectamente plasmaron su altruista pensamiento en el Congreso Constituyente, lo hacemos por los motivos siguientes: 1o. - Directamente, los obreros tuvieron la oportunidad de ser escuchados en el Congreso de 1916-17, por voz de Héctor Victoria, Dionisio Zavala y de Carlos L. Gracidas, todos ellos trabajadores. 2o. - Indirectamente, debido a las intervenciones tan decididas de hombres de la calidad de: Heriberto Jara, Félix F. Palavicini, - --

Pastor Rouaix, Francisco J. Múgica, José Natividad Macías, Luis Cabrera y otros, que en este momento escapan a nuestra memoria. Todos ellos manifestaron su indeclinable propósito de apoyar a los obreros en su lucha por lograr derechos acordes a la dignidad de la persona humana.

La ideología de los hombres que directa o indirectamente participaron en la creación del Art. 123 Constitucional, sin duda, cristalizaron los principios sociales de la Revolución Mexicana. Por tanto, la estructura ideológica del Artículo 123, es obra de la incesante lucha que libran los obreros por lograr mejores niveles de vida, pero dentro de los cauces del Derecho y siguiendo la ruta trazada por la Revolución Mexicana.

Debido a lo anterior, podemos expresar que la Revolución Mexicana es un proceso cuya dialéctica no acepta situaciones simplistas o esquemáticas. La cual se construye y enriquece todos los días con los hechos emanados de nuestra propia problemática. De cara a la realidad, tiene como principales objetivos la independencia económica, la JUSTICIA SOCIAL, la libertad y la democracia.

Manifestamos asimismo, que la estructura de la comuni

dad nacional es el resultado de una larga lucha histórica cuyo ori  
gen inmediato se encuentra en el más importante movimiento so  
cial de nuestro siglo; México inicia a partir de ese momento, -  
una transición en todos los órdenes de su vida, que aún no con -  
cluye.

Estamos conscientes, de que toda revolución se mueve  
entre dos ideas y se cumple en paso y medida que alcance a lo -  
grar su realización. Por una parte el cambio inmediato de un ré  
gimen político; la rebelión contra un sistema que ya no satisface  
las "necesidades históricas" de un pueblo. En otro sentido, el -  
movimiento revolucionario crea nuevos valores; reconstruye y -  
fomenta la integración de una distinta organización social.

Aseguramos, que la estructura ideológica del Artículo -  
123 Constitucional, surge de las necesidades históricas de un --  
pueblo insatisfecho, pero brota de sí mismo, de las entrañas de  
ese pueblo oprimido, no nos explicamos porque algunos autores  
de gran prestigio intelectual examinan la ideología de un Artícu  
lo Constitucional a través de teorías extranjeras como las de --  
Carlos Marx que en un momento no deben aceptarse como váli -  
das en un país, ya que las idiosincrasias nacionales son diferenen

tes en países tanto en América, Europa, Asia o Africa.

Cada uno de nuestros Estados tienen algo en particular que los hacen diferentes de los demás; su pasado histórico, las costumbres de sus habitantes, su sistema económico, político, etc..

Por lo tanto, fustigamos a los intelectuales del Derecho Laboral que tratan de examinar la estructura ideológica del Artículo 123 Constitucional a través de tendencias extrañas a nuestro comportamiento socio-económico y jurídico, como sería la dialéctica marxista.

Examinamos la estructura ideológica del Artículo 123 de la Constitución a través de la dialéctica marxista, no porque nosotros sostuviéramos esa tesis, sino como parte comparativa de nuestra forma muy particular de pensar, y que no es más que la "Dialéctica Socialista de Revolución Mexicana de 1910". Porque consideramos que no murieron en vano tantos hermanos mexicanos, en aras de lograr un bienestar social, cultural y económico para las generaciones venideras. Asimismo, no damos cabida a que una tesis económico-social como es la marxista, venga a imponer criterios a seguir. Creemos que con nuestra expe

riencia revolucionaria es más que suficiente para cambiar las estructuras caducas que no funcionan para acelerar el progreso socio-económico que nuestro país necesita, es decir, resolver nuestros problemas al estilo mexicano, esto es conforme a un estricto respeto al Derecho y a la Dignidad de la Persona Humana, dos tesis que no son antagónicas, sino complementarias.

Ya que con las estructuras creadas por la Revolución Mexicana, se están generando nuevas formas de coexistencia; -- nuevos sistemas de producción y de economía coordinados en su acción por un Estado nacionalista y revolucionario.

Hay que destacar que por el camino de la Ley, buscamos el camino de la Revolución, por el camino de la Ley, marchamos hacia la construcción de una nueva sociedad, de un nuevo modo de vida que responda a lo que son nuestras aspiraciones dentro de la historia propia de nuestro país y de las aspiraciones cabales de nuestro pueblo.

Consideramos que la doctrina social de la Revolución es tá vigente y continúa realizando el perfeccionamiento de nuestras instituciones para la construcción de una nueva sociedad, en la que los grupos marginados encuentren los cauces que los hagan

ocupar el lugar que les corresponde en el desarrollo económico, político y social de México.

Indudablemente que vamos hacia una sociedad que no permite el lujo, ni la dilapidación de los bienes del pueblo; que entiende que la técnica debe estar al servicio de la colectividad, que concilia nuestra tarea de ciudadanos con las necesidades de organización de la sociedad contemporánea en la que estamos ante una nueva forma de libertad, adecuando su contenido con las manifestaciones del derecho, la moral y la educación; vamos hacia una nueva forma de vida en la que se respeten y se integren a este proceso renovador todas las clases sociales de México, porque aún las más conservadoras, para su propia conservación no deben ser ajenas al cambio social.

El Artículo 123 Constitucional marcha avante en la conquista de nuevos principios rectores, que van encaminados a la superación cultural y social de todos los trabajadores, esta marcha tiene que continuar aceleradamente, siempre buscando nuevos derechos proteccionistas y reivindicadores de la clase obrera, ya que de esta forma de actuar, proviene su "dinamismo" fecundo que jamás llegará a estancarse, en virtud de que la clase

obrero ha ido tomando una conciencia revolucionaria indescriptible en esta época contemporánea.

Es necesario que nosotros siguiendo con la ideología del Artículo 123 Constitucional, estemos conscientes de que nadie vendrá de fuera a hacer por nosotros, lo que nosotros mismos, no seamos capaces de hacer en un esfuerzo común, decidido y audaz. Resulta irreflexivo e irresponsable, suponer — como lo hacen algunos— que aquellos problemas que requieren para ser superados tiempo, tenacidad, conocimiento, interés y decisión profundos, vayan a ser mágicamente resueltos de la noche a la mañana. Por tal virtud, consideramos que la ideología del Artículo 123 de la Constitución es mexicanista por excelencia, surgida de un movimiento social en 1910 y cuyos esforzados luchadores han cambiado el estado de cosas que los tuvo sojuzgados por décadas, asimismo opinamos, que la dialéctica marxista debe tomarse en consideración únicamente como la solución adecuada, si las injusticias obreras persisten en un régimen de estructura capitalista. Además, estamos seguros, que socializar la vida humana es una idea preciosa pero utópica.

Ahora bien, por su naturaleza histórica, afirmamos, que

la Revolución Mexicana no es una revolución capitalista ni es una revolución socialista. Pertenece a un tercer tipo de Revolución Social, esencialmente distinto, que es propio de los países menos desarrollados. Es una Revolución Nacionalista, Popular, Democrática, Agraria e Industrial. Sus grandes objetivos son la independencia económica y cultural de la nación, la elevación del nivel de vida de las grandes masas populares y el fortalecimiento del régimen democrático de Gobierno. Y su aspiración máxima al igual que el Artículo 123 Constitucional, es lograr el equilibrio entre los derechos individuales y las garantías sociales, entre la iniciativa privada y la intervención del Estado, entre la libertad personal y la Justicia Social .

Por último exponemos, que si México ha avanzado en el camino de los logros sociales, políticos y económicos, este avance es producto de la Revolución. Esta realidad "no puede entenderse a partir de concepciones del progreso espontáneo". No es la simple inercia lo que determina la depuración de leyes e instituciones y el paulatino logro de ventajas materiales. Es el esfuerzo del pueblo y es la idea que lo anima. De estos dos factores proviene nuestra "dinámica".



### 1.3. JUSTICIA, PREVISION Y SEGURIDAD SOCIALES DENTRO DEL MARCO CONSTITUCIONAL DEL ARTICULO 123.

#### JUSTICIA SOCIAL.

Si lanzamos una mirada retrospectiva a la situación arcaica del hombre en el cosmos, observaremos que el concepto de la JUSTICIA como una cosa a la que el hombre tiene un derecho inalienable empieza a cobrar forma lentamente aproximadamente en el tercer milenio de la edad antigüa y en tiempos de Hamurabi; en el segundo, la JUSTICIA se ha convertido ya en una parte integrante de la naturaleza del hombre, ha dejado de ser un don benéfico que hay que solicitar, y se ha incorporado indisolublemente a la conciencia de la sociedad. Este concepto de los derechos humanos consistía en la demanda de justicia en el universo, demanda que existe igualmente en el Siglo XX, por una curiosa analogía.

La Justicia es parte fundamental en la existencia de los individuos, ya que sin esta característica, el individuo no expande su plenitud creadora y menos aún su desarrollo social.

En una forma introductiva y para comprender mejor el término Justicia Social, expondremos a continuación algunas de

finiciones de Justicia que se han dado en diversas épocas y por -  
autores de gran talento.

El Diccionario Hispánico Universal nos define a la Jusu-  
ticia de la siguiente manera: "Es la virtud que inclina a dar a cau-  
da uno lo que le pertenece". (12)

Ulpiano define a la Justicia así: "IUSTITIA EST CONSu-  
TANS ET PERPETUA VOLUNTAS IUS SUUM CUIQUE TRIBUENu-  
DI", o sea: LA JUSTICIA ES LA VOLUNTAD FIRME Y CONTIu-  
NUADA DE DAR A CADA QUIEN LO SUYO".

Aristóteles nos dice: "que Justicia se llama a esa cualiu-  
dad moral que obliga a los hombres a practicar cosas justas y --  
que es causa de que se hagan y de que se quieran hacer; la injusu-  
ticia es la cualidad contraria, es injusto el que falta a las leyes,  
el que es demasiado codicioso y el inicuo. Lo justo será lo que  
es conforme a la ley y a la igualdad, lo injusto será lo contrario"(13).

Para Aristóteles la justicia es en grado eminente la viru-

(12). - Cfr. Diccionario Hispánico Universal. W.M. Jackson, Inc.,  
Editores. México. 1967. pp. 847.

(13). - Cfr. Agustín Bravo González y Sara Bialostosky. Compenu-  
dio de Derecho Romano. Editorial Pax. México. 1971. pp. 4.

tud completa porque el que la posee puede aplicar su virtud con relación a los demás y no sólo a sí mismo; la justicia no es una virtud individual, es relativa a un tercero y por esto se le tiene como la más importante.

El destacado jurista Dr. Francisco González Díaz Lombardo define a la Justicia como "el supremo valor social que implica ontológicamente proporción e igualdad entre los hombres - cuyo perfeccionamiento y mutua ordenación percibe" (14).

La Enciclopedia Jurídica Omeba define a la Justicia Social de la siguiente manera: "La Justicia Social busca afanosamente un equilibrio y una justa armonización entre el Capital y el Trabajo, estando íntimamente vinculados al Bien Común"(15);

Asimismo, queremos hacer notar que la Justicia se divide en general y particular, a la primera también se le llama legal porque conforma al hombre a la Ley, ordenándole actos de

(14). - Cfr. Francisco González Díaz Lombardo. Introducción al Estudio de los Problemas y de la Filosofía del Derecho. - Editorial Porrúa, S.A. México. 1965. pp. 156.

(15). - Cfr. Enciclopedia Jurídica Omeba. Buenos Aires. Tomo XVII. pp. 710 y ss.

virtud para el bien común. La justicia particular inclina a dar - según la igualdad a las otras personas lo que de ellas es, y se - subdivide en conmutativa y distributiva. La justicia conmutativa conserva la igualdad de cosa a cosa, o sea de cosa recibida a co sa entregada y es la justicia rigurosa, porque constituye la más estricta igualdad. La justicia distributiva reparte los bienes o trabajos entre los miembros de la sociedad según la proporción de los méritos o de las facultades de sus miembros; tiende a la igualdad de dos proporciones, de las cosas a las personas y es sumamente difícil cumplir exactamente con ella.

Como lo observamos no es fácil dar una definición de lo que significa Justicia Social.

Sin embargo, el excelso jurista Dr. Trueba Urbina nos define con un gran sentido humanista a la Justicia Social y nos - dice: La Justicia Social es justicia distributiva, en el sentido de que ordena un régimen que las desigualdades tradiciones han -- mantenido desordenadamente; sólo restableciendo este orden se reivindica el pobre frente al poderoso. Tal es la esencia de la Justicia Social" (16).

(16). -Cfr. Alberto Trueba Urbina. Tratado de Legislación Social. México. 1954. pp. 197.

De esta definición se desprende, que para este autor el concepto de Justicia Social de acuerdo con nuestro Artículo 123 Constitucional, no sólo tiene por finalidad nivelar a los factores de las relaciones de producción o laborales, protegiendo y tutelando a los trabajadores —en lo cual estamos completamente de acuerdo—, sino que persigue la reivindicación de los derechos de los trabajadores, tendientes a la socialización de los bienes de la producción.

En nuestro particular punto de vista, la Justicia Social dentro del marco legal del Artículo 123 Constitucional, debe tener como metas principales, propiciar un equilibrio y una justa armonización entre el Trabajo y el Capital en aras de un Bien Común. Por otra parte deberá advertirse que la Justicia Social es producto de una legítima unanimidad —Ejecutivo, Empresarios, Patrones y Congreso— en torno a los derechos que les corresponden a los que forjan la riqueza de la patria: los trabajadores.

#### PREVISION SOCIAL.

Definir con claridad a la Previsión Social, es sumamente difícil, ya que los más brillantes estudiosos del Derecho Labo

ral, no vislumbran los verdaderos alcances de la Previsión Social, y a menudo la confunden con la Seguridad Social.

Sin embargo, nosotros trataremos de exponer sintéticamente lo que en esencia es la Previsión Social, separándola hasta cierto grado de la Seguridad Social, ya que no son dos conceptos antagónicos, sino complementarios, en virtud de que la Seguridad Social es la idea de la Previsión Social.

El Diccionario Hispánico Universal define a la palabra Previsión de la siguiente manera: "Acción y efecto de prever. La palabra Prever tiene el significado de: Ver con anticipación, conocer, conjeturar lo que ha de suceder y por último Social significa: Perteneciente o relativo a la sociedad" (17).

De acuerdo con los conceptos anteriormente expuestos trataremos de definir lo que es la Previsión Social, y se nos ocurre decir lo siguiente: Previsión Social significa el acuerdo de la sociedad, en unión con el Estado, de prever los posibles riesgos que en determinadas circunstancias pueden atacar a la sociedad misma.

(17). - Cfr. Diccionario Hispánico Universal. W.M. Jackson, Inc. Editores. México. 1967. pp. 1158 y 1297.

Por otra parte hacemos notar que el rubro del Artículo 123 Constitucional dice: Del Trabajo y la Previsión Social. Con este apoyo terminológico, la doctrina más generalizada definió a la Previsión Social como " los principios, las normas y las instituciones que se ocupan de la educación y capacitación profesional y ocupación de los trabajadores, DE PROPORCIONARLES HABITACIONES COMODAS E HIGIENICAS, y de asegurarles contra las consecuencias de los riesgos naturales y sociales, susceptibles de privarles de su capacidad de trabajo y de ganancia, y la consideró como una parte del Derecho del Trabajo, porque afirmaba, que la aplicación de sus disposiciones surge del presupuesto de la previa existencia de una relación de trabajo; una bella definición decía que la Previsión Social proyecta hacia el futuro las necesidades del trabajador para darles satisfacción, en forma tal, que el Derecho del Trabajo era las normas del presente y la Previsión Social las del mañana. Pero la expedición de la Ley del Seguro Social y su extensión progresiva a quienes no son sujetos de una relación de trabajo, la transformó, en un aspecto de la Seguridad Social, cambio que obligó a la doctrina a reconocer la autonomía del Derecho de la Seguridad Social" (18).

(18). - Cfr. - Mario de la Cueva. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Ed. Porrúa, S.A. 1972. pp. 92 y 93. México.

## SEGURIDAD SOCIAL.

No cabe duda que una de las conquistas más caras de la Revolución Mexicana ha sido el establecimiento del Régimen de Seguridad Social que ha aumentado en forma sustancial el nivel de vida y el poder de compra real de grandes sectores de la población. Tal vez no es fácil cuantificar este beneficio, pero sólo mediante la Política de Seguridad Social ha sido posible compensar los bajos salarios y la limitación de ingresos reales de estos importantes sectores de la población.

Es en Alemania con el Canciller Otto von Bismarck, donde surge el camino de los Seguros Sociales. Nació la institución como consecuencia de un pensamiento nuevo, fuera, o mejor, por encima del derecho civil, más aún, como una idea nueva que dejaba de lado la concepción individualista de la sociedad y del derecho y se sumergía en la corriente que los profesores alemanes de aquel entonces denominaron la era de la política social: al trabajador le importa la seguridad de su futuro tanto o más que su presente, porque en la vida diaria su ingenio y su energía de trabajo pueden encontrar la forma de hacerlo subsistir; por lo tanto, declaró el Canciller, debe tener el derecho de que su acti



vidad en el presente y en el mañana inmediato le aseguren su existencia en el futuro, cuando los años o la adversidad no le permitan trabajar.

Ahora bien, en la Carta de las Naciones Unidas, en el célebre Plan Beveridge, en la Declaración Internacional Americana de Garantías Sociales y en las últimas leyes de Francia y de Bélgica, para citar algunos ejemplos, se encuentra una tendencia cada vez más fuerte hacia la Seguridad Social.

En los últimos años, la mayoría de las doctrinas sociales, económicas y políticas, han hecho suya la idea de la Seguridad Social.

Ciertamente que el Derecho de Previsión Social para los trabajadores nació con el Artículo 123 de la Constitución, pero este derecho es tan sólo punto de partida para llegar a la Seguridad Social de todos los seres humanos. Así quedarían protegidos y tutelados no únicamente los trabajadores, sino los económicamente débiles. Nuestros textos constitucionales pasaron de la Previsión a la Seguridad Social, pues en la Fracción XXIX, reformada, del Artículo 123, se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá segu-

ros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, - de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos.

"El Derecho de Seguridad Social es una rama del Derecho Social que comprende a todos los trabajadores, obreros, empleados, domésticos, artesanos, toreros, artistas, deportistas, etc., para su protección integral contra las contingencias de sus actividades laborales y para protegerlos frente a todos los riesgos que puedan ocurrirles" (19).

El 19 de enero de 1943, fecha en que se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) como un órgano para llevar a cabo la Seguridad Social en todo nuestro país, la opinión pública estaba totalmente en contra de la institución. Los mismos trabajadores se opusieron en forma violenta al nacimiento del Instituto, porque consideraron que los servicios médicos que les podía proporcionar estaban muy por abajo de los que les suministraban médicos particulares, de acuerdo con los contratos de trabajo.

El Seguro Social se estableció en forma obligatoria en - el Distrito Federal, zona industrial del Estado de México adyacen

(19). - Cfr. Alberto Trueba Urbina. Nuevo Derecho del Trabajo. - Editorial Porrúa, S. A. México. 1970. pp. 439.

te al D. F. y en las regiones industriales de Puebla, Tlaxcala, -  
Guadalajara, Monterrey y Orizaba. La protección que proporcion  
naba comprendía los accidentes de trabajo y enfermedades profes  
sionales; enfermedades no profesionales y maternidad; invalidez,  
vejez y muerte; y por último, cesantía involuntaria en edad avant  
zada.

En la actualidad, el Seguro Social ha evolucionado en -  
forma muy importante y se ha extendido a todos los trabajadores  
industriales en la extensión del territorio nacional. La institu-  
ción ampara a cerca de 12 millones de personas integrantes de -  
los sectores económicamente activos. En este año de 1973 existe  
el programa de ampliar la protección a otros dos millones de perso  
nas y al finalizar el actual sexenio se habrá hecho llegar la Seg  
uridad Social a 18 millones de mexicanos, lo que significa un --  
gran esfuerzo pues se trata de proteger a las familias campesi-  
nas.

Otorgar los beneficios de la Seguridad Social a las famii  
lias que viven en comunidades rurales reviste múltiples dificul-  
tades por la dispersión en que viven las familias campesinas, -  
desde la época colonial, las autoridades se empeñaban en que los

indígenas vivieran en poblados, en lugar de vivir dispersos en los cerros. Probablemente la razón de ésto se debía a que los encomenderos consideraban a los naturales como "mano de obra esclava", obligándolos a trabajar en jornadas extenuantes. Los indígenas se negaban a "ser reducidos a poblados", situación que ha prevalecido aún en el México Independiente.

La dispersión en que viven nuestros hombres del campo dificulta el que el gobierno les pueda proporcionar servicios públicos, tales como agua potable, alcantarillado, electricidad, mercados y otros que hacen la vida más amable. En cuanto a la Seguridad Social, resultaría costosísima la construcción de unidades médicas para unas cuantas familias.

El problema reviste dos aspectos de gran importancia. El primero es, desde luego, el del financiamiento. Las comunidades rurales deben pagar sus cuotas al IMSS para recibir la protección que éste proporciona. El otro aspecto es el relativo a la creación de poblados campesinos en que se agrupen numerosas familias, para que sea costeable la construcción de unidades médicas de protección.

Un buen ejemplo de lo que la Seguridad Social puede ha-

cer en favor de las comunidades campesinas lo constituye la zo-  
na henequenera de Yucatán. En esa región del país el IMSS rea-  
daptó y amplió el hospital existente en Mérida y lo convirtió en -  
el hospital de especialidades. Construyó 30 clínicas de campo y  
10 clínicas hospital de campo, que constituyen un todo organizaza-  
do para dar protección a los campesinos mayas dedicados al cul-  
tivo del henequén.

Se necesita que los campesinos sean agrupados para que  
pueda llegar a ellos la Seguridad Social. Sería conveniente que -  
las Ligas de Comunidades Agrarias, en colaboración con el Seguro  
Social, se dieran a la tarea de agrupar a los campesinos en -  
las zonas urbanas de los ejidos y facilitaran la afiliación al IMSS.

De la situación de hace 30 años, en que los trabajadores  
se oponían violentamente a ser afiliados en el IMSS, a la situaza-  
ción actual en que numerosas comunidades campesinas solicitan  
ser beneficiarias de la Seguridad Social, se ha operado un gran -  
cambio en la opinión pública.

Esto se debe a que el IMSS se ha empeñado, desde hace  
varios lustros en proporcionar buenos servicios a los derecho- -  
habientes. La protección se ha ampliado en forma muy notable,

de acuerdo con la evolución que en el mundo actual tiene el con-  
cepto de la Seguridad Social. Ya no se trata de proteger contra -  
la enfermedad, la vejez, la muerte y la cesantía. La Seguridad  
Social ha crecido en la misma proporción en que se han fortalecido  
las "organizaciones de trabajadores" y se ha abierto paso la -  
idea de que la salud y el bienestar son un Derecho Social. La Se-  
guridad Social llega ahora hasta proporcionar una sana recreaci-  
ción al hombre que trabaja y a su familia.

La extensión y progreso del Régimen Mexicano de Seguri-  
dad Social, se ha realizado a un ritmo gradual e ininterrumpido-  
do, efectuando aquellas reformas a la legislación inicial que se  
consideraron necesarias para lograr su adaptación, a las transfor-  
maciones en la realidad de su aplicación.

El perfeccionamiento de nuestro Sistema de Seguridad -  
Social ha requerido observar una estrecha relación con las modifi-  
caciones efectuadas en la Ley Laboral, dados los vínculos que  
existen entre los preceptos legales que regulan su aplicación y -  
las disposiciones contenidas en dicha Ley.

Desde su iniciación hasta la fecha, la Seguridad Social -  
Mexicana ha logrado la afirmación de algunas tesis, que constiti-

tuyen sus realizaciones, hoy sólidamente establecidas, entre las cuales podemos citar:

I. - La protección al trabajador, independientemente del tipo de relación laboral que lo una al patrón y aun cuando carezca de él.

II. - La inclusión de todo el núcleo familiar del trabajador.

III. - La mayor cobertura de contingencias, incluyendo las prestaciones de carácter social, que representan la incorporación de aspectos importantes en materia preventiva.

IV. - El otorgamiento de prestaciones médicas a través de una amplia red de unidades propias y

V. - La organización, administración y financiamiento tripartita, con la intervención directa de representantes de los trabajadores, los patronos y el Gobierno de la República.

Ahora bien, de primordial importancia es la Nueva Ley del Seguro Social que entró en vigor desde el 10 de abril de 1973, ya que se convierte, desde el momento mismo de su aplicación y promulgación en una especie de atalaya contra la injusticia, contra la insensibilidad social y contra el olvido de los sectores

modestos de la nación.

Esa Ley extiende los beneficios del régimen obligatorio tanto a trabajadores asalariados como a los no asalariados, es decir, a todo trabajador dependiente o independiente, así como a los patrones personas físicas (Arts. 12 y 13).

Por otro lado, observamos, que se han incrementado con amplitud los seguros de invalidez (Arts. 128 a 136), vejez (Arts. 137 a 142), cesantía en edad avanzada (Arts. 143 a 148), y muerte (Arts. 149 a 159). Asimismo en el Art. 168 de la Ley del Seguro Social se establece que en ningún caso las pensiones de invalidez, de vejez o de cesantía en edad avanzada, podrán ser inferiores a \$ 600.00, mensuales, es decir se fija un mímo tope para esta clase de seguros.

Otro aspecto loable de esa Ley radica en el incremento periódico de las pensiones, el cual se llevará a cabo cada cinco años (Arts. 75, 76, 172 y 173).

En materia de riesgos de trabajo este concepto se amplia notablemente, ya que alberga no únicamente a los trabaja-dores subordinados, sino a todos aquellos sujetos objeto de ---aseguramiento sobre la base de un riesgo socialmente creado,



y así, se puede hablar de trabajador subordinado o independiente o bien de un patrón individual ( Arts. 48 a 74).

Asimismo esa Ley contiene notables avances en lo que se refiere a enfermedades y maternidad, entre lo que destaca lo siguiente:

1o. - Se elimina la obligación de los pensionados de pagar la cuota del seguro de enfermedades y maternidad para - - disfrutar de las prestaciones relativas.

2o. - Con el objeto de proteger de manera eficiente a - la madre trabajadora, se dispone que cuando no pueda otorgar se el subsidio por maternidad por no llenarse los requisitos, - quedará a cargo del patrón el pago del salario íntegro.

Por otra parte, se dispone en esa Ley que los servi - cios médicos a los hijos de los asegurados se amplía hasta los 21 años de edad, siempre que realicen estudios en planteles - del sistema educativo nacional.

Digno de referencia es el aspecto de la incorporación voluntaria al régimen obligatorio, el cual constituye sin lugar a dudas una justiciera e imprescindible innovación, lo cual - - viene a configurar el bastión jurídico, cuyo objetivo esencial -

es incorporar al Instituto Mexicano del Seguro Social a numeros y diversos grupos y personas que en la actualidad no han -- tenido la oportunidad de disfrutar en toda su extensión de los - beneficios que otorga esa Institución, emanada indudablemente de la doctrina socialista del Constituyente de 1916-17.

Un aspecto importantísimo de esa Nueva Ley, nos lo - ofrece la creación de Guarderías Infantiles, las cuales se ins- talarán primeramente en el Distrito Federal, Guadalajara, - - Monterrey, Puebla y León, y posteriormente en las zonas de - mayor población del país, mismas que darán servicio a los hi- jos de las aseguradas.

El programa de guarderías que en un principio serán 115, será financiado con el 1% sobre la cuota del trabajador y la misma cantidad que será aportada por el patrón; esa dispo- sición comenzará a operar el primer trimestre de 1974. Para llevar por buen camino esta empresa se ha aprovechado la ex- periencia de 27 países que tienen programas similares. Den- tro de estas guarderías tendrán cabida niños de 40 días a 4 -- años de edad.

El servicio de guardería correspondía antes exclusi- -

vamente a los patrones y hoy es área propia del Instituto Mexicano del Seguro Social.

De lo anteriormente expuesto, deducimos, que esa Ley se convertirá en un instrumento de Seguridad Social de incalculables beneficios, puesto que alcanza ámbitos que todavía constituyen valla insalvable en muchas repúblicas latinoamericanas y en poderosos países de otros continentes.

De singular admiración es que ninguna clase de oposición-política, ideológica o partidista— ha expuesto objeciones de ninguna especie a la Nueva Ley del Seguro Social, que ya está en vigencia.

La Nueva Ley del Seguro Social, sin duda, rebasa con amplitud la obra de su predecesora, esto es fiel reflejo de nuestra "dinámica social" y de un denodado esfuerzo por superar -- nuestras carencias de Seguridad Social. Estamos plenamente convencidos de que la Ley Reglamentaria de la Fracción XXIX del Apartado A. del Art. 123 Constitucional es un paradigma de realización creadora. Sin la menor duda, se trata de una herramienta jurídica, social y humana cuyas perspectivas satisfacen plenamente el presente y el futuro de México.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), creado en 1959, es la segunda entidad en importancia dentro del Sistema Nacional de Seguridad Social. Ha ampliado significativamente sus servicios e incrementado el número de afiliados desde su fundación. En noviembre de 1971 amparaba a 1,100,000 personas por seguro de enfermedad y maternidad y 427,303 por el de ancianidad, invalidez, muerte, accidentes y enfermedades profesionales. En el mismo año concedió 4,155 pensiones con las cuales el número total de sus pensionados se elevó a 46,193.

Así pues, reconocemos que en la Carta Magna de 1917 se estableció la Primera Consagración de los Derechos Sociales de los Trabajadores y, en las actuales instituciones de Seguridad Social, la responsabilidad de velar por su preservación y mejoramiento constante.

#### 1.4. EL DERECHO HABITACIONAL COMO FACTOR PRIMORDIAL DE DESARROLLO.

La carencia de vivienda expresa la máxima indigencia material, después de la falta de salud. De ahí que si el hombre, en su personal individualidad, asume el orden cósmico existen-

te, integrándose con calidades minerales, vegetales y animales sublimadas por la razón, el espacio ocupado, el habitad adecuado, la guarida y el nido, revisten para él una grave y especial importancia por las implicaciones que posee, más allá del puro resguardo vital.

En efecto, el habitat humano y por humano social, significa una doble proyección cultural. Individualmente, el hombre prolonga su elaboración en las cosas que adapta, que usa, que crea. Y así, su vivienda es mucho más que el reparo, el techo, el resguardo contra las inclemencias del clima, la geograffia, las estaciones, la temperatura y la noche. Es un objeto "superorgánico de cultura subjetiva". Cada uno de nosotros proyectamos nuestra personalidad en la casa, sus objetos, su decoración, etc.

Pero, asimismo, establece una significación social existencial. Entonces, por ello, nuestra casa está íntimamente unida a un tiempo y un espacio histórico-cultural. Nuestro estilo arquitectónico virreinal o colonial o nuestro gótico, por ejemplo, serán el producto socio-cultural de la convergencia de una funcionalidad útil y de la transmisión inveterada de deter

minados valores y normas que nos emparentan, generación tras generación, con las fuentes de nuestra civilización. Una típica especie de expresión de cierta concreción europea. La vivienda se convierte en signo y símbolo de un estilo particular que nos enraiza entrañablemente en la historia, como quehacer tradicional y como creación actual.

Pero la vivienda posee, asimismo, una dimensión socio-política que a nadie se le escapa ya. Como la propiedad. Y así su concepto aparece incluido en los oriflomas y tópicos de los cambios sociales: TECHO Y PAN, PAN Y JUSTICIA.

La vivienda es una forma de concreción de la propiedad. Pero no toda vivienda es propia, ni toda propiedad es vivienda. Ni toda casa es vivienda —lo que realmente se vive— ni toda vivienda es la casa inmueble o raíz, como sucede en el estado de nomadismo, aún en los países civilizados, y entre los beduinos árabes de nuestros días.

Las relaciones entre vivienda y propiedad fuerzan al filósofo social, al sociólogo, al jurista y al político a establecer sus funciones individuales y sociales, y estudiar las implicaciones que poseen como indicadores de la estratificación social y

del dinamismo de integración o conflicto, se constituye su défi  
cit en un indicador de subdesarrollo o viceversa su superávit -  
factor primordial de desarrollo. Su carencia es expresión de -  
fuertes tensiones sociales.

Ahora bien, consideramos que la vivienda propia es -  
la mejor garantía práctica del ejercicio de nuestra "libertad".  
Sólo con nuestro pan y nuestro techo seguros podemos enunciar  
nuestra verdad y ejercer nuestro derecho sin tener que alienar\_  
nos por el poderoso, enajenar nuestra conciencia a sus intere\_  
ses.

El hombre que es el centro vital y punto de referencia  
de todo cuanto se hace o se transforma con el fin de justificar -  
su presencia en el Universo, realiza un permanente esfuerzo -  
por organizarse para vivir mejor y en ese afán trata de afian\_  
zar la estructura familiar como unidad generadora de la socie\_  
dad a la que pertenece.

Por otra parte, creemos que el alojamiento de la fa--  
milia se encuentra íntimamente ligado a una serie de cuestio--  
nes que atañen a su salud moral y física, así como a detalles -  
de comodidad y confort; por ello no se exagera cuando se afir

ma que el problema de la vivienda, en su faz de desarrollo inte  
gral, incluye aspectos fundamentales de carácter social, El es  
fuerzo del hombre por mejorar constantemente las condiciones  
de habitabilidad de los diferentes grupos familiares, constitu-  
ye una ponderable contribución a la solución de vitales proble-  
mas de convivencia que se arrastran desde la más remota anti-  
güedad; la vivienda sana desde el punto de vista de la disponibi-  
lidad del espacio necesario para cada uno de sus ocupantes, --  
bien ventilada y con luz suficiente, como también sus corres-  
pondientes dependencias de servicio; los diferentes ambientes -  
para cubrir las exigencias fundamentales de la educación fami-  
liar complementan los atributos intrínsecos de un alojamiento -  
adecuado. Todo cuanto se relacione con la composición del - -  
grupo familiar y con la vivienda que ese grupo requiere, forma  
parte del complejo social, y para afirmarse plenamente esta -  
premisa, no debe olvidarse que el hombre es un ente esencial-  
mente social.

Es indudable también, que la política o planes que en -  
materia de viviendas se aplican, guardan una estrecha relación  
con una serie de factores, entre ellos la situación demográfica,



la forma de organización de la familia y especialmente la orien  
tación social que la caracteriza; también incide sobre ella el -  
tipo de materiales disponibles y la estructura física del país, -  
factores todos que deben armonizarse con la capacidad econó -  
mica de la población y sus posibilidades financieras. Entre las  
situaciones a considerar a veces es importante señalar las refe  
rencias que distinguen a su historia y a su administración esta -  
tal.

Es menester agregar que, siendo la vivienda el recin-  
to dentro del cual se aloja la familia, guarda, por lo tanto una  
estrecha vinculación con ella y obliga a considerarla en cada -  
oportunidad enque se formule un plan o programa habitacional,  
y tanto en su ubicación dentro de las gradaciones sociales del -  
medio como en la forma en que se encuentre integrada y, ade-  
más, por su capacidad económica; es evidente que en casi todos  
los países occidentales el mayor número de familias pertenece  
al sector de menores recursos; resulta paradójico pero es la -  
realidad, de manera que frente a un indudable problema de dis  
tribución de la riqueza, los planes de vivienda sectoriales o in  
tegrales determinarán los diferentes agrupamientos, vale decir,

se estudiarán los problemas de la vivienda para las clases de menores, medianos y suficientes recursos.

No obstante las inquietudes puestas de manifiesto y la movilización de cuantiosos recursos, no muy planificados por cierto, el déficit mundial de viviendas puede situarse en el orden del 8 al 10 por ciento en relación con los grupos familiares constituidos, siendo por tal causa necesario intensificar la acción conducente a su reducción, si como es evidente, el hombre busca el "mejoramiento integral de la familia".

Se ha dicho con razón, que la protección de la familia es la base de nuestra sociedad.

El incesante esfuerzo del hombre para lograr mejores condiciones de vida y poner a su alcance los bienes y riquezas que produce y que existen en el mundo a veces permite alcanzar los objetivos que se propone y otras no, aunque en cierta medida se acerque a ellos. Si se tiene en cuenta que existen aún grandes sectores que carecen de los elementos primarios para su subsistencia, tal es el caso de Biafra y otros países de Africa, Asia y aún de América, se comprende en alguna medida -- por qué el déficit habitacional tiene carácter universal; es decir,

que son muy pocos los países que pueden afirmar que mantie -  
nen cubierta totalmente la necesidad de vivienda o alojamiento  
de la familia.

Sustentamos, que el dotar al hombre de vivienda pro -  
pia, mediante un gran esfuerzo intelectual y movilizando todos  
los recursos humanos y económicos para el logro de tal objeti  
vo, es factor de desarrollo de una Nación. El beneficio de es  
te esfuerzo no deberá contabilizarse económicamente, sino que  
su rédito se revertirá en DIGNIDAD HUMANA Y EN PAZ SO -  
CIAL.

## CAPITULO SEGUNDO

## CAPITULO SEGUNDO

### PLANTEAMIENTO GENERAL DEL DERECHO HABITACIONAL EN MEXICO

- 2.1. OBSERVACIONES GENERALES DEL PROBLEMA HABITACIONAL EN MEXICO.
- 2.2. CONCEPTO Y EVOLUCION HISTORICA DE LA VIVIENDA EN GENERAL.
- 2.3. LAS LEYES DE INDIAS Y SU CONCEPCION DEL DERECHO HABITACIONAL.
- 2.4. LA FRACCION XII DEL ART. 123 CONSTITUCIONAL, EN LAS LEYES DEL TRABAJO DE 1931 Y DE 1970.
- 2.5. REFORMA A LA FRACCION XII DEL APARTADO "A" DEL ART. 123 CONSTITUCIONAL.
- 2.6. REFORMAS Y ADICIONES DE LOS ARTICULOS 97, 110, 136 al 151 INCLUSIVE Y 782 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970.
- 2.7. PANORAMA GENERAL DEL DERECHO HABITACIONAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

## 2.1. OBSERVACIONES GENERALES DEL PROBLEMA HABITACIONAL EN MEXICO.

El proceso histórico-económico del desarrollo social del país, ha tenido como consecuencia el problema de la vivienda, pues durante gran parte de nuestra historia se han acumulado en el país millones de viviendas de un solo cuarto y en pésimas condiciones, lo que aunado a las notables tasas de incremento demográfico, han agravado esta situación; si a ello se le agrega la mala distribución del ingreso, se puede concluir que uno de los problemas sociales más graves del país es el de la vivienda.

En el medio urbano basta recorrer las colonias proletarias del Distrito Federal, para tener una idea clara de la grave situación de la vivienda; localizadas en lugares semidesérticos, carentes en absoluto de vegetación, en los que falta el agua y los demás servicios urbanos, llegan en forma continua las familias pobres, desalojadas del centro de la ciudad, de la provincia y del campo, formando los llamados "cinturones de miseria". En el medio rural es aún más grave el problema por los bajísimos niveles de ingreso y el mayor número de fa-

milias que ocupan las escasas habitaciones.

Cuando concluyó la lucha armada iniciada en 1910, fue indispensable hacer frente a una serie de carencias económicas y sociales y los gobiernos consideraron que una de las más urgentes era la de la vivienda popular.

El más reciente de los ocho censos hechos en México desde 1900 se efectuó en 1970. Sus datos preliminares revelan que la población del país aumentó de 34.9 millones en 1960 a 48.4 millones en 1970, lo que significa una tasa de crecimiento demográfico en el período intercensal de 3.4 por ciento, relativamente alta entre los países de América Latina. Es evidente la necesidad de que nuestro país frene su explosión demográfica. Ese desorbitado crecimiento plantea numerosos problemas que tienen relación directa con el desarrollo económico y social de México. Consideramos, que todos los mexicanos tienen derecho a una vida que esté de acuerdo con la dignidad de la persona humana, lo cual significa el derecho a un trabajo estable y remunerador que sea capaz de cubrir las necesidades de un jefe de familia; y el DERECHO A UNA VIVIENDA CONFORTABLE que dentro de su sencillez proteja dentro a la fami

lia de la promiscuidad que tanto daña moralmente a las fami -  
lias de escasos recursos. Asimismo pensamos que a mayor po -  
blación, mayores son las necesidades de servicios públicos, co -  
mo drenaje, agua potable, transportes urbanos e interurbanos,  
campos deportivos, jardines, etc., es decir, todo lo que con -  
tribuye en la actualidad a hacer más amable la vida.

Se comprende con facilidad, que los programas de bienes  
tar social cuestan mucho dinero y aun cuando la principal rique -  
za de una Nación la constituye su fuerza de trabajo, también es  
cierto que se necesitan recursos económicos para financiar los  
programas de desarrollo. Sin embargo, lo que más urge hoy -  
en día, es controlar el crecimiento demográfico de nuestro país,  
mediante un programa sistemático de planeación familiar.

Ahora bien, si sabemos que en las especies animales -  
el instinto de reproducción está regulado por una especie de cir -  
cuito de retroalimentación negativo, que impide la explosión de  
mográfica de las especies, lo cual rompería el equilibrio ecoló -  
gico. Y en los mamíferos superiores las hembras no permiten  
que los machos se les acerquen, sino en los períodos en que es -  
tán aptas para la fecundación.



Por lo tanto, el ser humano, aun cuando participa de la naturaleza biológica de los mamíferos superiores, es un ser libre en el sentido de que los mecanismos que regulan su vida instintiva, no lo sujetan y determinan como el resto de los seres de la naturaleza. Esa regulación es imprescindible que se la tiene que dar él mismo, libremente, pero lo más rápido posible.

Después de hacer un somero análisis del gran significado socio-económico que tiene el problema demográfico en nuestro país, continuaremos exponiendo hechos relevantes que desembocan en el problema habitacional al que nos estamos refiriendo en particular.

Durante el período de 1960 a 1970 nuestro país registró un sostenido flujo migratorio de las áreas rurales a las urbanas. En 1960 la población urbana, considerando como tal la que habita en localidades de más de 2,500 habitantes, constituía el 51 por ciento de la población total y en 1970 se había elevado al 59 por ciento. Así mismo, en 1960 había 10.3 millones de personas que vivían en ciudades de más de 20,000 habitantes y en 1970 esa población ascendía a 17 millones. Los da-

tos estadísticos expuestos, si bien revelan el aumento relativo de la población urbana, no indican adecuadamente la magnitud del proceso de urbanización, ya que no determinan los sectores de población que viven en áreas contiguas pero fuera de los límites oficiales, de aquellas ciudades que constituyen núcleos de aglomeraciones urbanas. Contando esta población resulta que en 1960 alrededor de 17.5 millones (50 por ciento de la población), residían en 145 aglomeraciones cada una con más de 20,000 habitantes, y que la población global de las mismas, según cálculos conservadores, ascendía en 1970 a 26.4 millones de habitantes. Esto significa que su crecimiento demográfico se había producido a una tasa anual de 4.2 por ciento, muy superior a la nacional. En 1970 había nueve ciudades (México, D. F., Guadalajara, Monterrey, Ciudad Juárez, Puebla, León, Tijuana, Mexicali y Chihuahua), de más de 250,000 habitantes —centros de aglomeraciones que se desarrollaron a una alta tasa de expansión en la década de los sesenta—.

En escala nacional, el déficit habitacional presenta su forma más aguda en las grandes concentraciones urbanas. Según datos preliminares del censo de 1970, unos 18 millones de

habitantes (37.4 % de la población total), vivían en 3.3 millones de unidades de una habitación, cifra que significa un promedio de 5.4 personas por cada una. Además, el 30.9 % de las viviendas era de adobe, 41% tenía piso de tierra, 39% carecía de abastecimiento de agua por tubería y 58.4 % carecía de alcantarillado.

El Gobierno Federal ha realizado continuados esfuerzos por mejorar la situación habitacional de los sectores de bajos ingresos. En 1963 formuló un Programa Financiero de Vivienda, y modificó las leyes bancarias para propiciar que las entidades de crédito hipotecario, los departamentos de ahorro de la banca comercial y los bancos de ahorro y préstamo, pudieran canalizar parte de sus recursos para el desarrollo de vivienda de interés social. En apoyo del programa fueron constituidos en el Banco de México dos fideicomisos: El Fondo de Garantía y Descuento Bancario para la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA). De enero de 1965 a agosto de 1971, se construyeron dentro del programa 105,981 unidades con una inversión total de 6,250 millones de pesos.

Entre los organismos públicos que operan en el campo de la vivienda popular se destaca el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BNOSP) que desarrolla el programa "Buena Vivienda" para el que ha obtenido recursos financieros de la banca privada. De diciembre de 1964 a noviembre de 1970, el BNOSP desarrolló 25 conjuntos habitacionales urbanos en el Distrito Federal y en 12 Estados del país en los que se construyeron 8,531 unidades con una inversión de 618 millones de pesos. En el Distrito Federal construyó en el mismo lapso 3 conjuntos con 9,303 unidades en proyectos mixtos para personas de escasos recursos y de ingresos un poco más altos, con una inversión de 966 millones de pesos. Durante 1971, el BNOSP trabajó en otros 6 conjuntos urbanos en los que se edificaron 4,557 viviendas populares a un costo de 220 millones de pesos.

Por su parte, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) continuó prestando ayuda a sus asegurados para la adquisición de vivienda, principalmente a través de su programa de préstamos hipotecarios directos. En 1965-70 el ISSSTE otorgó 18,206 préstamos por 1,290 millones de pesos, y hasta el 30 de noviembre -

de 1971 autorizó otras 2, 361 operaciones crediticias por 171 millones de pesos.

En diciembre de 1971 el Congreso modificó el Artículo 123 de la Constitución que consagraba la obligación de los patronos de dotar de viviendas a sus trabajadores. Las modificaciones adoptadas se orientan al establecimiento de un mecanismo para el estricto cumplimiento del citado precepto constitucional. El nuevo texto mantiene la obligación de toda empresa de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, la cual se cumplirá mediante contribuciones de las empresas a un fondo nacional que permita a los trabajadores adquirir en propiedad tales habitaciones. Además declara de utilidad social la expedición de una ley que habrá de regular los procedimientos para adquisición de las viviendas por parte de los trabajadores y dispondrá la creación de un organismo que se encargue de la administración del fondo mencionado. Para adaptarla al precepto constitucional, se reformaría la Ley Federal del Trabajo, estableciéndose una contribución obligatoria de los patronos del 5% de los salarios, para nutrir el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), un seguro para que quie-

nes adquieran viviendas no las pierdan por causa de incapaci -  
dad, o para que estas sean adquiridas por los familiares en ca -  
so de muerte. El Gobierno Federal se propone tan pronto sea  
ratificada la reforma constitucional, y dictadas las otras dispo -  
siciones legislativas pertinentes, iniciar un plan de construc -  
ción de viviendas para trabajadores que contempla la edifica -  
ción de 100, 000 unidades anuales en cinco años con una inver -  
sión estimada en 3, 600 millones de pesos por año. Se conside -  
ra que el programa generará empleo para 200, 000 obreros du -  
rante su ejecución.

Para atender el problema habitacional de los núcleos -  
de población urbana y rural, en febrero de 1971 fue creado el -  
Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y -  
de la Vivienda Popular (INDECO). El nuevo organismo sustituyó  
al Instituto Nacional de la Vivienda, y está encargado de -  
evaluar las necesidades de vivienda popular, proponer planes, -  
programas y métodos de ejecución, procurar la renovación de  
las viviendas inadecuadas, promover la ayuda mutua y el traba -  
jo colectivo para obras de mejoramiento de las condiciones am -  
biales o de habitación. El Instituto tendrá como organismos

auxiliares los comités, patronatos y grupos de servicio social que se organicen en las localidades y su labor será financiada con los recursos que movilicen esos organismos y los aportes del Gobierno Federal, los gobiernos estatales y locales.

Es importante señalar que el INDECO actúa como un organismo público descentralizado de carácter técnico, consultivo y promocional, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Ahora bien, dentro de los organismos del Ejecutivo Federal, que destaca por su notable y asidua preocupación por dotar de una vivienda decorosa y digna a todos aquellos grupos marginados de nuestra gran ciudad, es sin lugar a dudas, el Departamento del Distrito Federal, cuyos programas de construcción de viviendas están dirigidos a los habitantes de menores ingresos económicos; benefician a los afectados por obras de planificación urbana, a los pobladores de ciudades perdidas, sujetos a programas de regeneración, a los colonos que por regularización de colonias requieren acomodo y a los damnificados por desastres climatológicos o por otro tipo de siniestro.

El programa habitacional de esta institución, ha sido formulado y se está desarrollando para utilizar de manera óptima el suelo disponible, dando por resultado planes auténticos de bienestar social para la población de menores recursos.

Los conjuntos habitacionales construidos por el Departamento del D. F. son: "Constitución de 1917", con 227 viviendas de interés popular; "Ampliación Providencia", que consta de 400 viviendas de interés popular; "Vicente Guerrero", integrada por 6,916 viviendas de interés popular, 1,934 de interés social, siete escuelas primarias con todos los servicios, comercios, talleres, plazas, jardines y juegos recreativos de niños y adolescentes; "Ejército de Oriente" (Primera Etapa), que comprende 1,522 viviendas de interés popular, 528 viviendas de interés social, plazas, jardines y juegos recreativos; "Presidente Madero", compuesto de 1,466 viviendas de interés social, plazas, jardines, comercios y juegos recreativos; y "Santa Cruz Meyehualco", con 100 viviendas de interés social, jardines y juegos recreativos.

Por otro lado tenemos, que a través de fideicomisos se han construido los conjuntos de "San Juan de Aragón", con 3,700 viviendas de interés social; "El Coyol", que consta de 734 viviendas de interés social; y "C.T.M.", que se compone de 1,875 viviendas de interés social.

Podemos afirmar, que los conjuntos habitacionales -



mencionados benefician a más de 120,000 personas.

Actualmente, se encuentran en proceso de construcción los conjuntos habitacionales siguientes: "Barrio de Santiago", "Candelaria de los Patos", "Ejército de Oriente" (Segunda Etapa), "San Francisco Culhuacán"; así como los conjuntos urbanos populares, "Ermita Zaragoza" y "Los Picos", estos comprenden 10,554 viviendas de interés popular y 13,195 de interés social.

Es notable el esfuerzo desarrollado por el Departamento del Distrito Federal, en su lucha por acabar de raíz con el serio problema de la habitación en el Valle de México.

Asimismo debemos manifestar, que de septiembre de 1970 a agosto de 1971, la Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH), trabajó en 255 obras de acueductos en zonas urbanas de las cuales terminó 72, que beneficiaron a más de medio millón de usuarios. En cuanto a alcantarillado, la SRH trabajó en 62 obras de las cuales concluyó 10, que se estima beneficiaron a 54,000 personas. Estas obras forman parte de un plan de seis años iniciado en 1971, cuya meta es dotar de agua potable a 8.7 millones de habitantes de las áreas urbanas. La inversión

prevista en el plan es de 3,806 millones de pesos.

Para el mejoramiento de los programas de vivienda rural, la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) de 1965 a 1971 construyó 1,755 unidades y mejoró otras 6,776 con una inversión de 41 millones de pesos. El Estado de Sinaloa, a través de un programa iniciado en 1968 y con ayuda de un préstamo del BNOSP, edificó 500 viviendas campesinas a un costo de 12 millones de pesos.

"El déficit habitacional de México será, en el futuro, una función de la brecha que se manifieste entre las necesidades sociales y el comportamiento de la demanda expresada en el mercado; será una función, en última instancia, de la incapacidad del sistema para traducir en demanda efectiva las necesidades habitacionales de la población. Dicha incapacidad habrá de quedar patentizada por un acrecentamiento absoluto y relativo de el hacinamiento y del deterioro generalizado de las condiciones de vivienda en el país.

El deterioro habitacional tendrá sus más agudas manifestaciones en el área urbana: ahí donde actualmente existe un déficit estimado de 2.45 millones de viviendas, se acumulará -

un déficit de 5.5 millones en 1980, lo cual representará el 62 por ciento de las viviendas existentes en dicho año. En términos absolutos el déficit de las áreas urbanas se habrá de duplicar (con exceso) en la próxima década. En las áreas rurales el pronóstico es menos confiable, ya que se han hecho hipótesis muy optimistas respecto a la demanda efectiva; sin embargo, tales carencias no serán menores al equivalente del 60 por ciento del stock habitacional, es probable que en 1980, frente a un stock estimado de 4.05 millones de viviendas en las localidades rurales, el déficit total represente alrededor de 2.5 millones.

En correspondencia con todo esto, lo más probable es que las carencias de servicios (agua potable, drenaje, luz, gas, etc.) se habrán de agudizar en perjuicio de los grupos socialmente marginados del país " (20).

## 2.2. CONCEPTO Y EVOLUCION HISTORICA DE LA VIVIENDA EN GENERAL.

### CONCEPTO.

De acuerdo con el significado etimológico de la palabra,

(20). Cfr. Luis Unikel y Otros. El Perfil de México en 1980. - Editorial Siglo XXI. México, 1972. pp. 283. Tomo II.

VIVIENDA, del latín, vivienda, significa morada, habitación, domicilio. De allí que dentro de un estricto concepto sociológico pueda definirse como el asiento natural de la familia; es decir, el lugar adecuado para que los integrantes del grupo familiar puedan disponer de las comodidades necesarias para vivir, pues no sólo ha buscado el hombre el recinto dentro del cual debe desarrollar su vida íntima, sino también atender a las exigencias de la vida de relación, a la seguridad, a las necesidades de tipo estético en cuanto concierne a la belleza, armonía de líneas, al aprovechamiento de la luz y los espacios verdes de acuerdo con la concepción urbanística moderna. Se llega así a la conclusión de que la vivienda constituye un verdadero complejo integral tendiente a asegurar la instalación y el desarrollo de la familia en las condiciones ambientales aptas para ese fin.

#### EVOLUCION HISTORICA.

La evolución de la vivienda a través de las más remotas épocas de la historia presenta aspectos muy singulares, puesto que tanto el hombre como los animales, y en esto no resulta posible determinar con precisión quién fue el primero,

luchan por resolver el problema del habitáculo; así por ejemplo, utilizan ambos la copa de los árboles o bien cuevas en la tierra que los ponen a cubierto de las inclemencias del tiempo y del ataque de los demás, especialmente cuando se trata de cuidar la descendencia; en cuanto atañe a los animales, vemos que, especialmente los pájaros, "construyen" sus propios "nidos" con pajas, ramas y hasta son precursores de la mezcla "barro" — como el homero — con cuyos elementos el hombre construyó después, su vivienda.

El habitat o alojamiento de la familia constituyó en todas las épocas un motivo de preocupación comunitaria para otorgarle seguridad y adaptación al medio; para ello el hombre tuvo en cuenta la idea de protección y de propagación de la especie, así como el ámbito en el que decidió situarse para desarrollar su actividad. En este aspecto es posible afirmar que la vivienda, conceptualmente, evolucionó junto con la familia; los valores estéticos y de confort respondieron casi siempre a las características del medio en el que se implantaba y a la existencia de determinados elementos constructivos. La idea de vivienda o casa se encuentra estrechamente vinculada a Economía

que deriva etimológicamente de Oikfa que en griego significa casa y que constituía el núcleo alrededor del cual se cumplían las faenas exigidas por los reclamos primarios, tales como alimento, vestuario y vivienda. En los orígenes del mundo el hombre sintió la necesidad de guarecerse de las inclemencias del tiem-po, de donde puede afirmarse que la lucha por la vida incluye - la lucha por la casa. Por eso la historia de la vivienda es un - drama.

Frente a la mentalidad histórica que ha creado la ciu-dad moderna, aun encontramos vestigios de la mentalidad histórica, cuya parte más íntima es la cueva. En las tierras virge-nes que los grupos de población invadían paulatinamente, el ca-mino que el hombre seguía, zigzagueaba. Todo era obstáculo: - rocas, desiertos, arroyos y pendientes. A lo largo de capricho chas rutas, al borde de los ríos, en las faldas de los altozanos y montañas, el hombre procuró una choza o una caverna. El - trogloditismo muestra aun sus signos conmovedores de una a - otra punta de Europa. Si los germanos cavaban fosas, recu -- briéndolas después con estiércol, en Francia aparecen cubier - tas de césped y con una abertura para dar salida al humo. En

el norte de Europa, las viviendas, al modo de las sepulturas escandinavas, constaban de un recinto principal bajo, oval y a veces cuadrangular o redondo: se llegaba a él por un pasillo orientado al sur y tan angosto que era menester recorrerlo a gatas. En cuanto a las "mardelas" o "silos en embudo" descubiertos en Alemania, Suiza y Francia, se han interpretado como cimientos de viviendas, o bien como despensas.

El hombre prehistórico, criatura gloriosa y titubeante, se guiaba por las incitaciones del medio; se introdujo en el agua y allí creó una nueva forma de vivienda: los palafitos, que eran chozas sostenidas por estacas. Se aficionaron a la altura y transportaron las estacas a tierra, construyendo sobre ellas. Son las terramacas, lo que nos dan el primer vestigio de lo que podríamos denominar urbanismo.

Corren los milenios y llega la edad del bronce: "talayots" en las Baleares, "castellieri" en Istria y los "hiruddi" en la región de Otranto.

En esas cuevas, en esos monumentos domésticos están las señales de unas lejanas formas de vida. Esas señales son el arte pre-histórico. Este arte que nos muestra que la magia

triunfaba sobre la lógica. Tiempos aurorales en los que faltaba la experiencia. Sólo un hombre ayudado por la experiencia es capaz de marchar en línea recta hacia su objetivo. Sólo una mentalidad histórica es capaz de planificar su conducta.

Corren los siglos. Corren los milenios. El hombre ya no aprovecha únicamente la naturaleza, sino que la transforma: edifica. La muralla se hace hermética y dentro nace un "interior". Estamos ya cerca de la urbe. La época medieval es una teoría inmensa de murallas. Atención: la muralla impone un límite muy nítido a la ciudad, a la villa. Es una frontera sólida y cortante. Fuera de ella no hay nada.

Transcurre el tiempo. Ha pasado la época de las convulsiones insospechadas. Constantinopla ha caído en poder de los turcos. La artillería ha vencido a la muralla. Es otra edad. La muralla persiste inútilmente. Ahora ya se edifica extramuros. Nace el extrarradio. Últimas cadencias. Entramos en la edad contemporánea.

La vivienda moderna nace en el siglo XVIII. Su clave consiste en la "distribución" que traerá consigo la "independencia". Hasta este momento hemos asistido al espectáculo de



exteriores ricos en adornos e interiores prácticamente inhabitables. La vivienda moderna trastrueca el concepto. Las paredes se abren en grandes ventanas y miradores. Las estancias se independizan unas de otras. Al lado de construcciones modélicas comienza a surgir amenazadoramente la aglomeración del extrarradio. Se dibuja entonces por vez primera el problema de la vivienda. Claro está que desde mucho antes había aparecido la casa como un derecho sagrado, como propiedad intangible. En los fueros de Hamburgo consta un escueto aforismo de derecho. Que dice: "Nosotros queremos que cada ciudadano -- tenga su casa y también su fortaleza".

Pero será en el Siglo XVIII cuando el problema empiece a mostrar su aterrador cariz.

De lo anteriormente expuesto, se deduce que cada zona o región se caracteriza por la influencia de los agentes naturales y por la acción del hombre en búsqueda de soluciones económicas de manera que es posible encontrarse ante centros urbanos creados y desarrollados a impulso de actividades industriales extractivas o transformativas, por la proximidad de un puerto que origina intenso y regular tránsito de mercaderías y personas, por centros de explotación agrícola, ganadera o simple --

mente por tratarse de lugares en los que la naturaleza se ha prodigado en belleza y que el hombre en su permanente afán por encontrar nuevos cauces a su actividad, ha convertido en centros de turismo. En cada una de esas zonas o regiones la vivienda ocupará un lugar preponderante y tanto en sus detalles constructivos o en los materiales empleados, así como en la forma de financiarlas, la influencia del medio será decisiva, también adoptarán modalidades típicas en su aspecto estético y en la urbanización complementaria. En los países nórdicos o en la zona sur de la República Argentina, próximas a los polos, las viviendas se construyen fundamentalmente con materiales del lugar, como, por ejemplo, ciertas especies forestales aptas para tal fin o se complementan con materiales clásicos.

En la construcción también se emplean materiales que la tecnología actual en su poderoso avance descubre cada día y que se caracterizan por su reducido peso y fácil maniobrabilidad; entre ellos podemos citar al aluminio con el que se construyen viviendas enteras en Suecia.

El número cada vez mayor de familias, por el crecimiento vegetativo de la población mundial, exige el empleo de técnicas adecuadas para evitar el creciente déficit de unidades

y, en tal sentido, debe tenerse en cuenta que así como los automóviles y ciertos artefactos del hogar se fabrican en serie y sobre modelos definidos en los que se han estudiado los factores -  
técnicos, económicos y sociales, las viviendas también quedarán  
comprendidas dentro de este esquema y habrá llegado el momento  
en el que será necesario confeccionar catálogos con muestras  
ríos de viviendas para que el adquiriente determine inmediatamente -  
cuál de ellas se ajusta a sus necesidades y conveniencias.  
Por lo tanto no se trabajará para determinados clientes individu-  
almente considerados, sino para grupos masivos de familias.

### 2.3. LAS LEYES DE INDIAS Y SU CONCEPCION DEL DERECHO HABITACIONAL.

"Recibieron la denominación de Leyes de Indias las dic  
tadas especialmente por los reyes españoles para el gobierno -  
de las colonias americanas; su volumen mayor estaba constitufdo  
por las reales cédulas y las reales órdenes. A veces se co  
nocen con dicho nombre a la recopilación que de ellas se hizo -  
en 1680" (21).

(21). - Cfr. Wigberto Jiménez Moreno y Otros. Historia de México. Editorial Porrúa, S. A.. México. 1965. pp. 277.

Son indudablemente las Leyes de Indias, una legisla -  
ción sumamente avanzada para la época en que se codificó, ya  
que en ellas se aseguraban la libertad de los indios y el trato -  
humano a que eran acreedores. Por ende, la reglamentación -  
jurídica del trabajo se encuentra contenida en estas leyes.

Existen datos suficientes, para afirmar, que en las Le -  
yes de Indias se regulaba el Derecho Habitacional en la Ley ---  
XLVIII, Título XVI, Libro VI, que consigna entre otras cosas:  
"A los indios ocupados en labores del campo y minas, sean de -  
mita, repartimiento o alquilados, se les dé libertad para que -  
duerman en sus casas o en otras; y a los que no tuvieran como -  
didad, acomode el dueño de la hacienda donde puedan dormir -  
debajo de techado y defendidos del rigor y aspereza de los tem -  
porales .

Por la obligación de asistir un indio en estancia y per -  
petuarse allí sin tener año de descanso, a que obliga la presen -  
te necesidad. La recompensa ha de ser que el señor de la es -  
tancia le ha de dar tierras y que pueda sembrar suficien -  
te un almud de maíz, dos de cebada, dos de trigo y otras de le -  
gumbres y bueyes, rejas o puntas de hierro con que sembrar -

y tierras diferentes a cada gañan por cabeza aunque sean pa -  
 dre e hijo, de las cuales el indio no ha de tener dominio ni po -  
 sesión sino sólo el derecho que le da esta ley a tenerlas con ca -  
 sa mientras durare en el indio esta obligación" (22).

Conviene mencionar, "que el espíritu inspirador de ta -  
 les leyes no era el de los hombres de presa que hicieron la con -  
 quista, ni la dureza de los tiempos y la ignorancia de aquellos  
 en cuyo beneficio se dictaban, constituían circunstancias favo -  
 rables para que se produjera el efecto que, sin duda, deseaban  
 los monarcas españoles, pero que de ser letra muerta no pasó."  
 (23).

Ya hemos advertido, que es dentro del espíritu huma -  
 nista de las Leyes de Indias, donde se encuentran los antece --  
 dentes más remotos del Derecho Habitacional en México.

#### 2.4. LA FRACCION XII DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL, EN LAS LEYES DEL TRABAJO DE 1931 Y DE 1970.

El Derecho Habitacional es una garantía social por an -

(22). - Cfr. Alberto Trueba Urbina. El Artículo 123. Editorial  
 Laguna. México. 1943. pp. 41.

(23). - Cfr. Alberto Trueba Urbina. Op. cit. pp. 43 y 44.

tonomasia, surgida en el Congreso Constituyente de Querétaro de 1916-17 y plasmada con vigoroso sentido social en el Artículo 123 de nuestra Carta Magna.

Fue en la sesión del 28 de diciembre de 1916, cuando el diputado por Guanajuato, Lic. José Natividad Macías, presentó a consideración de la Asamblea Constituyente un proyecto de legislación obrera en el que por vez primera entre diversos tópicos, aborda el DERECHO DE HABITACION PARA LOS TRABAJADORES, dijo el Lic. Macías:

"La protección al trabajador es completa, ni las leyes americanas, ni las leyes inglesas, ni las leyes belgas conceden a los trabajadores de aquellas naciones lo que a este proyecto de ley concede a los obreros mexicanos: casas secas, aireadas, perfectamente higiénicas, que tengan cuando menos tres piezas, tendrán agua, y si no la hubiere a una distancia de quinientos -- metros, no se les podrá exigir que paguen; en caso de que no haya mercado como se establece en el Artículo 27, está obligado el propietario de la negociación a llevar allí los artículos de primera necesidad, al precio de la plaza más inmediata recargando únicamente los gastos necesarios para el transporte; tienen

ustedes pues una protección completa sobre este particular" -  
(24).

Posteriormente esta idea del Derecho Habitacional se plasmó en el Proyecto de Legislación del Primer Jefe (Don Venustiano Carranza), en el Título Sexto correspondiente al Capítulo del Trabajo:

"Artículo del Proyecto. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, al legislar, sobre el Trabajo de carácter económico, en ejercicio de sus facultades respectivas, deberán sujetarse a las siguientes bases.

XII. - En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otro centro de trabajo, que diste más de dos kilómetros de los centros de población, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que serán equitativas, igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad" (25).

(24). - Cfr. Diario de Debates del Congreso Constituyente. México. 1917. Tomo I. pp. 716 a 739.

(25). - Cfr. Diario de Debates del Congreso Constituyente. Op. cit. pp. 739.

De acuerdo a lo anterior, la Comisión Dictaminadora acogió de buen grado la proposición del diputado José Natividad Macías, al señalar en su dictamen del Artículo 123 lo referente a:

"La renta que tendrán derecho a cobrar los empresarios por las casas que proporcionaren a los obreros puede fijarse desde ahora en el interés del medio por ciento mensual de su valor.

De la obligación de proporcionar dichas habitaciones no deben quedar exentas las negociaciones establecidas en algún centro de población, en virtud de que no siempre se encuentran en un lugar poblado alojamientos higiénicos para la clase obrera" (26).

Quedando el texto original del Artículo 123 de la siguiente manera:

## TITULO VI

### DEL TRABAJO Y DE LA PREVISION SOCIAL

"Art. 123. - El Congreso de la Unión y las legislaturas

(26). - Cfr. Alberto Trueba Urbina. Nuevo Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa, S.A. México. 1970. pp. 97



de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo.

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

Posteriormente fue modificado el Texto del Artículo 123, convirtiendo en materia federal la Ley del Trabajo (1929) en los siguientes términos:

"Artículo 123. - El Congreso de la Unión sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el tra -

**Art. III. SON OBLIGACIONES DE LOS PATRONES:**

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

El Ejecutivo Federal y los de las entidades federativas en su caso, atendiendo a las necesidades de los trabajadores, a la clase y duración del trabajo, al lugar de su ejecución y a las posibilidades económicas de los patronos, expedirán un reglamento para que los patronos cumplan con esta obligación " (28).

En el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1941 fue publicado el Reglamento dictado por el Ejecutivo Federal, a que hace mención la Fracción III del Artículo III, en el cual se de-

(28). - Cfr. Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Ley Federal del Trabajo, Reformada y Adicionada. Editorial Porrúa, S.A. México. 1966. pp. 68 y 69.

terminaban las condiciones y plazos para dar cumplimiento a la obligación patronal (proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores), siendo dicho Reglamento para empresas de jurisdicción federal.

Este reglamento que se componía de tres capítulos: disposiciones generales, plazos y sanciones fue declarado in constitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ocasionando como ya lo hemos mencionado anteriormente su falta de aplicación.

Asimismo, dentro de los primeros artículos de este Reglamento se señalaba lo siguiente:

Artículo 2. - "Los patrones que de conformidad con lo que establece la Fracción III del Artículo III de la Ley Federal del Trabajo, están obligados a proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, deberán presentar por sex-tuplificado, dentro de los plazos y con los requisitos que este reglamento establece, una solicitud para el estudio y aprobación, en su caso, de la construcción de habitaciones o ampliación o modificación de las ya existentes. De la solicitud de referencia deberán enviarse dos tantos al Departamento de Salud Pública -

para los efectos de que intervengan en los términos de ley, de biendo quedarse otros tres tantos en la Dirección de Trabajo y Previsión Social del Distrito Federal para que se resuelva lo conducente, etc." (29).

A consecuencia de los amparos interpuestos por diversas empresas en contra de la Reglamentación de la Fracción III, del Artículo III de la Ley Federal del Trabajo de 1931, la Suprema Corte falló en su Jurisprudencia número 85, que a la sazón estableció lo siguiente:

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

"HABITACIONES PARA LOS OBREROS".

"El Reglamento a la Fracción III, del Art. III de la Ley Federal del Trabajo contiene disposiciones que, por su sola promulgación, tienen el carácter de inmediatamente obligatorias, como son las que imponen a las empresas de jurisdicción federal, presentar en determinado tiempo las solicitudes para construir o reformar las habitaciones de los obreros especificando sanciones con las que ha de castigarse a las empresas ---

(29). - Cfr. Diario Oficial de 31 de Diciembre de 1941. México.

que no cumplen con esta obligación; por tanto tal Reglamento -  
trae implícitos actos de ejecución, contra los cuales puede con-  
cederse la suspensión definitiva en los términos fijados por la  
ley, tanto más si se tiene en cuenta que el cumplimiento de ta-  
les actos dejaría sin materia el amparo.

QUINTA EPOCA:

Tomo LXXIII. pág. 3839. Minas de Bolaños, S. A.

Tomo LXXIII. pág. 8556. Atoyac Textil, S. A.

Tomo LXXIII. pág. 8557. Sedas Aguila, S. A.

Tomo LXXIII. pág. 8557. Maquinaria y Refacciones -  
Textiles, S. A.

Tomo LXXIII. pág. 8557. Escocia, S. A. (30).

Es indudable que el fallo emitido por la Suprema Corte  
de Justicia de la Nación para declarar la inconstitucionalidad -  
del Reglamento dictado por el Ejecutivo Federal, se apoyó pri-  
mordialmente en el hecho de que sólo el H. Congreso de la - - -  
Unión estaba facultado para llevar a cabo una Reglamentación -  
a la Fracción XII del Art. 123 Constitucional.

Por último, es importante señalar que en esta Ley Fe

(30). - Cfr. Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la  
Nación. Fallos pronunciados de 1917 a 1965. Cuarta Sala. pp. 95.

deral del Trabajo de 1931, la obligación patronal de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores, sólo quedó en simple enunciado, por no decir letra muerta. Ya que no pudo forjar el instrumento jurídico que pudiese afrontar, en definitiva, el problema habitacional. En el mejor de los casos, grupos de empresas, operando programas propios, contribuyeron, de manera aislada y en la medida de sus posibilidades, a la solución del problema de la vivienda de sus propios trabajadores. Sin embargo, la ineficacia de esta Ley Laboral agudizó el problema que tomó grandes proporciones debido a nuestro -- explosivo crecimiento demográfico, situación que hoy en día ha alcanzado perfiles verdaderamente críticos y nocivos para el desarrollo socio-económico de nuestro país.

#### LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970.

La Legislación Laboral vigente, de lo. de mayo, derogó la Ley Federal del Trabajo de 18 de agosto de 1931.

Esta ley obedece a las exigencias del México actual y a los objetivos de Justicia Social, al incorporar y proteger a grupos de trabajadores del campo, servicio doméstico, deportistas, etc., que quedaban al margen de la antigua legislación y proveer

medidas más justas y prácticas en aspectos tales como el de la participación de utilidades y otros más de igual o mayor importancia. Creemos que mediante esta Ley se busca un nuevo equilibrio entre los elementos de la producción, el beneficio y resguardo de los derechos del trabajador y no tendrá efectos negativos para la supervivencia de las empresas, ni para que se sostenga y acelere el ritmo del desarrollo económico del país.

Intuimos, que la realidad social y económica actual de nuestro país es muy distinta a la que contempló la Ley de 1931. En ese año se esbozaba apenas el principio de una era de crecimiento y progreso, en tanto en nuestros días, el desarrollo industrial y la amplitud de las relaciones comerciales, nacionales e internacionales, han determinado una problemática nueva que exige una legislación que, al igual que su antecesora, constituya un paso más para ayudar al progreso de la nación y para asegurar al trabajo una participación justa en los beneficios de la economía. Porque, consideramos que la legislación del trabajo no puede considerarse como un derecho estático, sino al contrario, para llenar su función tiene que ser un dere

cho dinámico que procure, sin incurrir en exageraciones que -  
podrían perjudicar el progreso general del país, mejorar las -  
condiciones de vida de los trabajadores.

En el seno de la Ley Laboral de 1970, nos encontra -  
mos la reglamentación del Derecho Habitacional, en el Capítu -  
lo III, del Título Cuarto, surgiendo vigorosamente un derecho  
que había sido consignado por el Constituyente de 1917 en el Ar -  
tículo 123 y plasmado concretamente en la Fracción XII de di -  
cho precepto constitucional. La conquista de este derecho por  
parte de la clase trabajadora, sin duda, se traducirá en mejo -  
res niveles de vida de nuestros trabajadores y en una equitati -  
va distribución de la riqueza en nuestro país.

Desde el 10. de mayo de 1917 en que entraron en vigor  
las bases del Artículo 123, que entrañan garantías sociales en  
favor de los trabajadores, se declaró expresamente en la Frac -  
ción XII lo siguiente:

"En toda negociación agrícola, industrial, minera o -  
cualquiera otra clase de trabajo, los patrones estarán obliga -  
dos a proporcionar a los trabajadores HABITACIONES COMO -  
DAS E HIGIENICAS, por las que podrán cobrar rentas que no -



excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieran situadas dentro de las poblaciones, y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas".

Ahora bien, en la Ley Federal del Trabajo de 1970, se reglamentó este derecho en los términos siguientes:

### CAPITULO III DEL TITULO CUARTO DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970.

#### HABITACIONES PARA LOS TRABAJADORES.

"ART. 136. - "Están obligados a proporcionar habitaciones a sus trabajadores:

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

II. - Las mismas empresas mencionadas en la Fracción

anterior, situadas dentro de las poblaciones, cuando ocupen un número de trabajadores mayor de cien".

ART. 137. - "Cuando la empresa se componga de va - rios establecimientos, la obligación se extiende a cada uno de ellos y a la empresa en su conjunto".

ART. 138. - "Las habitaciones deberán ser cómodas e higiénicas".

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

ART. 140. - "Para los efectos del Artículo anterior, - los trabajadores deberán hacer saber a la empresa directamen - te o por conducto del sindicato, su deseo de que se les propor - cionen habitaciones".

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

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

ART. 143. - "En el caso del Artículo anterior, los sindicatos de trabajadores y las empresas, dentro del término de tres años, contados a partir de la fecha en que entre en vigor esta Ley, o desde el día siguiente a la terminación del primer año de funcionamiento, si se trata de empresas de nueva creación, establecerán en CONVENIOS las modalidades para el cumplimiento de las obligaciones a que se refiere este Capítulo.

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

ART. 144. - " En las empresas o establecimientos en los que no existan sindicatos, los trabajadores podrán acudir ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, ante los Gobernadores de los Estados o Territorios, o ante el Jefe del De

partamento del Distrito Federal, para que estas autoridades -  
promuevan la celebración de los CONVENIOS".

ART. 145. - " Los CONVENIOS a que se refieren los -  
Artículos anteriores, contendrán:

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

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

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

IV. - Si la empresa construye las habitaciones para -  
darlas en arrendamiento a los trabajadores, podrá cobrar has -  
ta el 6% anual del valor catastral de las habitaciones, por con -  
cepto de renta;

V. - Si las habitaciones se construyen para que sean ad

quiridas por los trabajadores, se observarán las normas siguientes:

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

b). - La forma de financiamiento para completar el costo de la construcción, el que deberá ser pagado por los trabajadores, con las modalidades que convengan las partes.

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

ART. 146. - "Las habitaciones podrán ser unitarias o multifamiliares.

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

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

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

I. - Tendrán preferencia los trabajadores más antiguos; y

II. - En igualdad de antigüedad tendrán preferencia:

a). - Los jefes de familia; y

b). - Los sindicalizados".

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

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

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

ART. 150. - " Si las habitaciones se dan en arrendamiento -

miento a los trabajadores, se observarán las normas siguientes:

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

II. - Los trabajadores tienen las obligaciones siguientes:

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

III. - Está prohibido a los trabajadores:

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

ART. 151. - " Los trabajadores tendrán derecho, entre tanto se les entregan las habitaciones, a percibir una com-

pensación mensual, la que se fijará en los CONVENIOS a que se refiere éste Capítulo; faltando esa disposición, la compensación se fijará tomando en consideración el tipo de habitaciones que deberá proporcionar la empresa y la diferencia entre la renta que podría cobrar y la que tengan que pagar los trabajadores por una habitación de condiciones semejantes".

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

ART. 153. - "Las empresas tendrán derecho a ejercitar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, las acciones que les correspondan en contra de los trabajadores por incumplimiento de las obligaciones que les impone este Capítulo". (31).

#### BREVES COMENTARIOS A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970.

En la Iniciativa de Ley del 9 de diciembre de 1968, se consideró que el Estado tenía el "deber de cumplir y hacer

(31). - Cfr. Alberto Trueba Urbina. Nuevo Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa, S. A.. México. 1970. pp. 310 a 312.



cumplir la Constitución", y se buscó una fórmula que a la vez que armonizara los Derechos del Trabajo con los del Capital, no constituyera un obstáculo grave para el desarrollo y el progreso de la industria nacional.

Por ello, y en relación con las casas habitaciones, se hizo una importante distinción: a). -Empresas que dispusieran de habitaciones por haberlas construído especialmente o por haberlas adquirido en el centro del trabajo, y b). - Empresas que no se encontraran en esa situación.

Para las primeras empresas, si ya habían satisfecho las necesidades de los trabajadores, la obligación debería considerarse cumplida, salvo que en el futuro se aumentara el número de trabajadores.

Las segundas tendrían que proporcionar habitaciones a sus obreros, siempre y cuando: I. -Si estaban fuera de las poblaciones, si la distancia entre unas y otras es mayor de 3 kilómetros o cuando, si es menos, no exista un servicio ordinario y regular de transportación para personas, y II. - Cuando estando dentro de las poblaciones, ocupen un número de trabajadores mayor de cien.

Todos los trabajadores de planta permanentes, con un año de antigüedad por lo menos, tendrán derecho a que se les proporcionen dichas habitaciones, "cómodas e higiénicas".

La intención del Legislador, fue en el sentido de que se dejara a patrones, trabajadores y sindicatos en el derecho y la libertad para CELEBRAR CONVENIOS en donde se establecieran las modalidades y se fijaran las condiciones en que deberían proporcionarse las habitaciones.

Es importante hacer notar, que en la primera lectura del Dictamen a la Iniciativa de Ley, se modificó el Artículo 143 de la Ley Laboral y se amplió a "tres años" el plazo para la celebración de los CONVENIOS en que deberían determinarse la forma y los términos en que las empresas debían de cumplir con sus obligaciones de proporcionar a sus trabajadores "casas cómodas e higiénicas", ya que se estimó que el término original que se había concedido de un año, era sumamente reducido y que sería imposible a las autoridades de trabajo, atender dentro de ese período los problemas de todas las empresas.

La realidad fue que el Ejecutivo Federal se percató de que no era posible dejar en manos del sector patronal, única -

mente, la solución de tan grave, trascendental y COMPLEJO -  
problema, de "proporcionar", no "construir" casas a los - - -  
obreros y que tal eventualidad debía ser abordada en forma con-  
junta por patronos, trabajadores y Estado.

Pero en base a que el deudor tiene el derecho de aco-  
gerse al plazo que se le concede, hasta el último minuto, re-  
sultó que en este caso, los patronos deudores de dicha obliga-  
ción, no estaban obligados a celebrar convenios sino hasta el día  
último de abril de 1973.

En el lapso de los tres años mencionados, los sindica-  
tos podían "solicitar" la celebración de los convenios, pero no  
podían "exigir" que se llevaran a cabo.

La obligación contenida en el Artículo 151 de que los -  
trabajadores tendrían derecho, en tanto se les entregaran las -  
habitaciones, a percibir una compensación mensual, también ---  
quedó como letra muerta, ya que dicha compensación debía pac-  
tarse en los CONVENIOS que se celebraran entre patrònos y --  
trabajadores, y éstos no podían exigirse hasta abril de 1973.

Así las cosas, pasaron dos años, durante los cuales -  
los sindicatos solicitaban la celebración de los convenios , y -



Trabajo en sus Artículos 136 al 153, adolecía de varias lagunas que impedían su operabilidad.

## 2.5. REFORMA A LA FRACCION XII DEL APARTADO "A" DEL ART. 123 CONSTITUCIONAL.

El Constituyente de 1917 estableció la obligación de las empresas de proporcionar viviendas decorosas e higiénicas a sus trabajadores. Empero, sólo otorgó esta prestación a quienes laboraran fuera de las poblaciones o dentro de ellas, en empresas que ocuparan un número de asalariados mayor de 100. Asimismo, previó que los patronos podían percibir las rentas respectivas.

A pesar de esas limitaciones y de la lucha que libraron infatigablemente las organizaciones sindicales, esa conquista no pudo llevarse a la práctica durante más de 50 años.

La Ley Federal del Trabajo —como ya lo expusimos anteriormente— reglamentó por vez primera, en 1970, la disposición constitucional, pero permitía que su cumplimiento se hiciera efectivo por acuerdos entre las partes. Gran número de empresas no estaban en posibilidad de afrontar, por sí mismas, las cargas económicas que supone construir viviendas para sus

trabajadores.

En tal virtud, el Ejecutivo de la Unión inició un proceso de consultas entre los factores de la producción que culminó en la elaboración de un plan capaz efectivamente de incorporar a la totalidad de la clase trabajadora en los beneficios de una política habitacional. Para realizarlo, era preciso reformar la Fracción XII del Apartado A del Artículo 123 de la Constitución. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, con gran entusiasmo, aprobaron esta modificación que hace posible iniciar la solución global del problema de la vivienda.

Según esa reforma todas las empresas, sin importar su dimensión ni su ubicación geográfica, están obligadas a proporcionar viviendas a sus trabajadores, mediante las aportaciones que hagan a un Fondo Nacional de la Vivienda.

Así, se establece un sistema de financiamiento que permite otorgar a estos trabajadores crédito barato y suficiente a fin de que adquieran habitaciones en "propiedad". A una obligación limitada sucede otra de carácter general; mecanismos que preveían originalmente la dotación en renta de las habitaciones fueron reemplazados por otros que favorecen la formación del

"patrimonio familiar". Un régimen individualizado de obligaciones se sustituye por otro más equitativo, fundado en la contribución de todos los patrones.

Ahora bien, el Poder Ejecutivo Federal, basándose en la Fracción I del Artículo 71 Constitucional, en el mes de diciembre de 1971, sometió a la consideración del H. Congreso de la Unión una Iniciativa de Reforma a la Fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 de la Constitución, la cual fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de febrero de 1972.

De lo anteriormente expuesto, y comprendido el hondo significado socio-económico que para la clase trabajadora tiene esta reforma, consideramos de suma importancia dar a conocer la Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial de referencia, la cual está dada en los términos siguientes:

CC. SECRETARIOS DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS DEL  
CONGRESO DE LA UNION.

Presente:

"EL CONSTITUYENTE DE 1917 decidió establecer, en diversas normas, las garantías que estimó esenciales para ase

gurar la dignidad en el trabajo, la igualdad de oportunidades y el acceso equitativo a los bienes materiales y culturales. Lo hizo viendo hacia el futuro, pero de acuerdo con las necesidades y los instrumentos de aquella época. Así las disposiciones contenidas en el Artículo 123 integran un conjunto de DERECHOS MINIMOS en favor de los trabajadores que habrían de ser ampliados progresivamente.

Con el propósito de ofrecer medios de vida decorosos a los trabajadores se pensó entonces que bastaba estipular que en las negociaciones ubicadas fuera de las poblaciones, o dentro de ellas, cuando ocuparan un número de asalariados mayor de cien, los patronos tendrían la obligación de proporcionarles HABITACIONES COMODAS E HIGIENICAS. Asimismo, se previó que éstos podrían cobrar las rentas respectivas, siempre que no excedieran del medio por ciento mensual del valor catastral de las viviendas.

La clase obrera ha considerado que la solución del problema habitacional de los trabajadores constituye una condición indispensable para la elevación de su nivel de vida. Por tal motivo, las organizaciones sindicales lucharon durante va--



rios decenios porque se reglamentara adecuadamente la disposición relativa del Artículo 123 Constitucional.

Finalmente, obtuvieron que se incluyera en la Ley Federal del Trabajo un capítulo reglamentario de dicha fracción constitucional, en el cual se consigna una fórmula que busca armonizar los derechos del Trabajo con los del Capital y los objetivos del crecimiento económico con los de la JUSTICIA SOCIAL.

En la exposición de motivos de esa ley se reconoce que el mandato constitucional que nos ocupa, a pesar de que sólo comprende a un número limitado de trabajadores, no ha tenido una realización satisfactoria durante su prolongada vigencia. Esto debe atribuirse, en gran medida, a los obstáculos que la mayoría de las empresas encuentran para afrontar, en forma individual, las cargas económicas que supondría dotar de viviendas a todos sus trabajadores.

En tal virtud, se establecieron diversas fórmulas a fin de resolver gradualmente ese problema. Según la legislación vigente las empresas que no dispusieran del número suficiente de casas para proporcionar a sus trabajadores, deberían celebrar, con éstos CONVENIOS, en los que habrían de establecer

se las modalidades para el cumplimiento de las obligaciones respectivas. También se previó que, en tanto no se entregaran las habitaciones a los trabajadores, éstos tendrían derecho a percibir una compensación mensual.

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

El Gobierno de la República ha insistido reiteradamente en la necesidad de acelerar todos los procesos que concurren a una más justa distribución del ingreso y a mejorar sustancialmente el bienestar de la población. Por esta razón, considera indispensable afrontar globalmente el problema de la vivienda e incorporar en los beneficios de una "política habitacional" a la totalidad de la clase trabajadora, independientemente de la dimensión de las empresas en que sus miembros

laboran o de su ubicación geográfica.

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

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

En cambio, la participación generalizada de todos los patrones del país hará posible la extensión de este servicio a la clase trabajadora en su conjunto, mediante la "integración -

de un Fondo Nacional de la Vivienda que otorgará préstamos -  
al sector obrero, para la adquisición, construcción, repara -  
ción y mejoramiento de sus habitaciones."

Con esto se eliminará, además, la limitación por la -  
que solamente están obligadas, en el interior de las poblacio -  
nes, las empresas de más de 100 trabajadores a proporcionar -  
a éstos habitaciones. No parece, en efecto, congruente con la  
política de empleo que se ha trazado el Gobierno de la Repúbli -  
ca, el hacer recaer mayores cargas precisamente en aquellas  
negociaciones que absorben volúmenes más cuantiosos de ma -  
no de obra.

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

La realización de un plan semejante implica, necesi -

riamente, la reforma del texto constitucional. Se propone ini-  
ciar, de este modo, un nuevo y ambicioso mecanismo de solida  
ridad social en favor de los trabajadores que opere mediante el  
reparto de las cargas económicas y la generalización de las - -  
obligaciones a escala nacional en vez del sistema fragmentado  
e individualizado que existe actualmente.:

El Ejecutivo Federal a mi cargo se ha propuesto ade-  
más canalizar un volumen importante de recursos crediticios -  
hacia este Fondo, con lo que se obtendrá la dotación inicial ne-  
cesaria para que el programa se lleve a cabo con la mayor cele  
ridad. Asimismo, el flujo creciente de aportaciones que, reci  
ba posteriormente permitirá multiplicar sus beneficios y exten  
derlos a sectores más necesitados, llevando así el mecanismo  
solidario a diversas clases de la población y "prolongándolo de  
una a otra generación de mexicanos".

El plan comprende no sólo la construcción de vivien -  
das, sino también la regeneración de las actuales y el mejora-  
miento permanente de las que en adelante se edifiquen. Prevé  
tanto el "aprovechamiento de las zonas ya urbanizadas como -  
el desarrollo de otras futuras mediante la constitución de reser

vas territoriales". El organismo responsable de la ejecución de este programa podrá coordinarse, además con otras instituciones públicas a fin de que, dentro de una política integrada, se amplíen los servicios municipales, se desenvuelvan armoniosamente las ciudades y se eviten, en lo posible, los traslados innecesarios de los trabajadores por las largas distancias entre sus centros de trabajo y sus domicilios.

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

Las acciones que habrán de derivarse de esta reforma constitucional parten de la convicción de que las carencias crecientes en materia de vivienda, aceleradas por la expansión demográfica, generan un problema de tales proporciones que no se le puede hacer frente, en nuestro tiempo, a través de sistemas de arrendamiento o de ayudas parciales, ni confiarse por entero a los convenios que aisladamente celebren entre sí los

obreros y los patrones. Se hacía necesaria la adopción de un plan que movilizara recursos masivos durante un período indefinido de tiempo y de un programa financiero de carácter revolvante que permitiera auspiciar, en todas las regiones de la República, una política integral de vivienda.

Estas son las conclusiones a que ha llegado el Ejecutivo a mi cargo, después de haber recibido los puntos de vista de las factores de la producción. El plan que se ha formulado y que exige la reforma de la Fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 de la Constitución recoge, pues, una petición coincidente de las organizaciones de trabajadores y empresarios que, de este modo, han mostrado su visión del futuro y su espíritu de solidaridad nacional.

Se ha considerado conveniente declarar de utilidad social la expedición de una Ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los Trabajadores y de los Patrones, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Así se afirmará, en una institución tan importante como la que se pretende crear, el espíritu de nuestra Legislación Laboral que "busca la participación

conjunta de las empresas y los trabajadores en las cuestiones - que vitalmente les atañen".

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

La modificación constitucional que se propone corresponde a una evolución del Derecho Social que tiende a "garantizar las condiciones mínimas de bienestar para la población mediante sistemas de solidaridad", más que a través de la exigencia directa a una empresa determinada. Se consideró, no obstante, que deberían conservarse en el nuevo texto de la Fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123, las obligaciones - consignadas para las empresas que se encuentran fuera de las localidades urbanas en el sentido de establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Esto, - tanto porque de lo contrario, se hubieran afectado otras dispos



siciones legislativas y realidades sociales, como porque se es -  
timó prudente mantener vigentes los derechos respectivos de -  
los trabajadores frente a empresas cuya ubicación geográfica -  
los coloca en situaciones particulares.

Se pensó también que, en aquello que no fuera estricta -  
mente indispensable modificar, se mantuviera la redacción ori -  
ginal de la Fracción relativa, en señal de respeto al Constitu -  
yente de 1917.

Con las soluciones a que dará lugar esta reforma ha -  
brán de lograrse sólidos avances dentro del programa social --  
de la R evolución Mexicana. A un sistema limitativo sucederá -  
otro generalizado; mecanismos que preveían originalmente la -  
dotación en renta de las habitaciones serán reemplazados por -  
otros que las otorgarán en propiedad y un sistema individu -  
zado de obligaciones será sustituido por otro más dinámico y -  
equitativo, que repose sobre la contribución de todos los pa --  
trones.

Finalmente, se habrá encontrado una "fórmula de creu -  
cimiento económico que amplíe automáticamente la redistribuu -  
ción de los beneficios de la riqueza "y creado una institución -

perdurable y de grandes alcances, capaz de hacer frente a los requerimientos del porvenir" (32).

Como hemos podido observar, ante los nuevos requerimientos de Justicia que exigen plena satisfacción, el Honorable Congreso de la Unión, tuvo a bien aprobar la Iniciativa Presidencial, de reformar la Fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, la cual se expresa de la siguiente manera:

XII. - "TODA EMPRESA AGRICOLA, INDUSTRIAL, MINERA O DE CUALQUIER OTRA CLASE DE TRABAJO, ESTARA OBLIGADA, SEGUN LO DETERMINEN LAS LEYES REGLAMENTARIAS A PROPORCIONAR A LOS TRABAJADORES HABITACIONES COMODAS E HIGIENICAS. ESTA OBLIGACION SE CUMPLIRA 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 ESTOS CREDITO BARATO Y SU

(32). - Cfr. - Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Disposiciones Legales. México. 1972. pp. 9 a 13.

FICIENTE PARA QUE ADQUIERAN EN PROPIEDAD TALES -  
HABITACIONES.

SE CONSIDERA DE UTILIDAD SOCIAL LA EXPEDI -  
CION DE UNA LEY PARA LA CREACION DE UN ORGANISMO  
INTEGRADO POR REPRESENTANTES DEL GOBIERNO FEDE -  
RAL, DE LOS TRABAJADORES Y DE LOS PATRONES, QUE -  
ADMINISTRE LOS RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE LA  
VIVIENDA. DICHA LEY REGULARA LAS FORMAS Y PROCE -  
DIMIENTOS CONFORME A LOS CUALES LOS TRABAJADORES  
PODRAN ADQUIRIR EN PROPIEDAD LAS HABITACIONES AN -  
TES MENCIONADAS.

LAS NEGOCIACIONES A QUE SE REFIERE EL PA -  
RRAFO PRIMERO DE ESTA FRACCION, SITUADAS FUERA --  
DE LAS POBLACIONES, ESTAN OBLIGADAS A ESTABLECER  
ESCUELAS, ENFERMERIAS Y DEMAS SERVICIOS NECESA -  
RIOS A LA COMUNIDAD" (33).;

2.6. REFORMAS Y ADICIONES A LOS ARTICULOS 97, 110, -  
136 AL 151 INCLUSIVE Y 782 DE LA LEY FEDERAL DEL

(33). - Cfr. -Constitución Política de los Estados Unidos Mexica -  
nos. Editorial Porrúa, S. A. México. 1972. pp. 92 y 93.

## TRABAJO DE 1970.

Conjuntamente con la Iniciativa de Reforma a la Fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, el Poder Ejecutivo Federal envió al H. Congreso de la Unión, un proyecto de Reformas a los Artículos 97, Fracción II, 110 Fracciones II y III, 136 al 151 inclusive, 782 y adición al Artículo 97 de la Ley Federal del Trabajo. Este proyecto fue aprobado, y en el Diario Oficial del 24 de abril de 1970, salió publicado el decreto de Reformas.

A grandes rasgos dichas reformas consisten en:

I. - Hacer extensivo el Derecho a casas-habitaciones a todos los trabajadores, eliminándose el número de 100 por empresa.

II. - Terminar con la celebración de convenios, que de suyo podrían ser muy conflictivos, al crearse un Fondo Nacional de la Vivienda constituido por una aportación fija y permanente de las empresas.

III. - La aportación patronal a dicho Fondo será de un 5% del monto de los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio, es decir sobre las cantidades que perciba cada

trabajador en efectivo por cuota diaria.

IV. - Existe un tope máximo para las aportaciones individuales que será el equivalente a diez veces el salario mínimo general de la zona de que se trate.

V. - Dicho Fondo constituye un gasto de previsión so-cial y por lo tanto será deducible, lo que de hecho da un pago - que podrá variar entre un 2.5 y un 2.9%.

VI. - Los domésticos, por razones obvias, quedan - exceptuados del beneficio y posteriormente se fijarán, por el - Ejecutivo Federal, las modalidades y fechas en que se incorpo- rarán a este derecho los deportistas profesionales y los traba- jadores a domicilio.

VII. - Si transcurridos 10 años algunos trabajadores no hacen uso del crédito que les corresponde, tendrán dere cho a - que se les haga entrega, periódicamente, del saldo constituido a su favor.

VIII. - Si se deja de ser trabajador, en caso de incapacidad total permanente o por muerte, se entregará el monto total de este depósito a él mismo o a sus beneficiarios.

En estos dos últimos casos, los créditos llevarán im-

plícita la contratación de un seguro, de manera que el trabajador o sus beneficiarios queden liberados de las obligaciones derivadas del crédito, asegurando la propiedad de la vivienda como patrimonio de familia. Y finalmente,

IX. - Si los trabajadores ya hubieren adquirido casahabitaciones, las empresas están obligadas a enterar al Fondo el 60% de la aportación que les corresponde, es decir un 3% del importe de sus nóminas, a fin de que sus trabajadores puedan seguir siendo sujetos de crédito" (34).

A efecto de entender cabalmente el verdadero sentido jurídico-social del proyecto de Reformas y Adiciones a la Ley Federal del Trabajo de 1970 en materia habitacional, consideramos necesario remitirnos a la Exposición de Motivos de dicha Iniciativa, la cual está dada en los términos siguientes:

CC. SECRETARIOS DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION.

Presente.

(34). - Cfr. Baltasar Cavazos Flores. El Derecho del Trabajo en la Teoría y en la Práctica. Confederación Patronal de la República Mexicana. México. 1972. pp. 308 y 309

"LA REFORMA a la Fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 de la Constitución que con esta fecha he iniciado, - en caso de ser aprobada, vendría a modificar tanto a la naturaleza de las obligaciones que los patrones tienen respecto de - - sus trabajadores en materia de vivienda, como a extender a la totalidad de las personas sujetas a una relación de trabajo los beneficios que se derivan de tales obligaciones.

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

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

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

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

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

Se establece que la totalidad de las aportaciones que hagan las empresas al Fondo Nacional de la Vivienda se destinará a la constitución de depósitos en favor de los trabajadores. Esta prestación viene a sustituir al sistema de contratación fragmentaria y a nivel de cada empresa que establece la ley vigente.



Conforme al sistema fijado actualmente por la Frac -  
ción V del Artículo 145 de la Ley en vigor, cuando las habitau -  
ciones se construyan para que sean adquiridas por los trabajau -  
dores, deberá determinarse, en cada convenio, la aportación -  
de la empresa y la forma de financiamiento para completar el -  
costo de la construcción, el que deberá ser pagado por los -- -  
trabajadores con las modalidades que convengan las partes.

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

Las organizaciones de trabajadores consideraron que  
esta prestación, que a la vez proporciona los recursos neceu -  
sarios para el financiamiento de habitaciones y constituye un -  
Fondo de Ahorro para los Trabajadores y sus Beneficiarios, --  
sustituye con ventaja la compensación por diferencia de renta -  
que establece el Artículo 151 vigente; toda vez que, en el texto  
actual, dicha compensación queda sujeta a las eventualidades -  
de un convenio entre las partes y no cumple la finalidad de hau

bilitar al trabajador para adquirir su casa en propiedad.

Por lo que hace al Artículo 97 de la Ley fue necesario conservar la excepción contenida en la Fracción II, para que puedan seguir siendo objeto de descuento los salarios mínimos de los trabajadores, que por razones distintas a las previstas en las reformas que ahora se proponen o de acuerdo con las disposiciones en vigor, estén ocupando en arrendamiento casas habitación que sean propiedad de sus patrones.

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

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

En el Artículo 136 desaparece la división en fracciones, a fin de establecer que todos los patrones estarán obliga

dos a proporcionar habitaciones a sus trabajadores, en los términos de la reforma constitucional que se ha iniciado. Asimismo, se precisa que esta obligación se cumplirá aportando al Fondo Nacional de la Vivienda un 5% del monto de los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio.

Dentro de este sistema de carácter general, se reconocen, no obstante, ciertas modalidades contenidas en los nuevos Artículos 146 y 147.

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

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

tas actividades.

Se consideró, por otra parte, que el propio Ejecutivo debería tener la misma facultad respecto a las empresas que, por lo limitado de su capital o de sus ingresos, ameriten un -- tratamiento especial. El Artículo 148 prevé también que las -- resoluciones que al respecto se dicten podrán revisarse total o parcialmente cuando, a juicio del Ejecutivo, existan circuns-- tancias que lo justifiquen, a fin de no establecer estatutos per-- manentes que no corresponderían al carácter dinámico de nues-- tra economía ni a los progresos que se pretenden alcanzar en -- los sistemas recaudatorios.

Con objeto de evitar posteriores controversias y faci-- litar la recaudación, se precisa lo que habrá de entenderse -- por salario para el efecto de determinar la obligación empre-- sarial de aportar recursos a este Fondo. El Artículo 143 se -- ñala que, dentro del régimen que se establece, las aportacio-- nes patronales deberán hacerse sobre la base de la cantidad -- que perciba cada trabajador en efectivo por cuota diaria.

Se consideró igualmente conveniente determinar un -- tope máximo para el pago de las contribuciones, que será el -- equivalente a diez veces el salario mínimo general en la zona

de que se trate. De este modo, los trabajadores de salarios más altos estarán incorporados al régimen, pero los patrones no tendrán obligación de cotizar por ellos más allá del límite establecido, que variará gradualmente conforme a la elevación de los salarios mínimos y no hará por consiguiente necesario que se propongan reformas sucesivas a la Ley por este concepto. Además se obtendrá que el financiamiento que los trabajadores podrán recibir de este Fondo no alcance cuantías tales que excedan a su finalidad.

Para prevenir posibles evasiones al régimen, el Artículo 142 mantiene la disposición de la Ley en vigor en el sentido de que cuando una empresa se componga de varios establecimientos, su obligación de contribuir a la satisfacción de necesidades de vivienda obrera se extienda a cada uno de ellos y a la empresa en su conjunto.

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

En primer término, la determinación de su objetivo, que es el de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas, a los trabajadores mediante la constitución y operación de siste-

mas de financiamiento que les permitan adquirir en propiedad tales habitaciones. Se definen, asimismo, los distintos renglones a que podrán destinarse los créditos respectivos y que serán la construcción, reparación o mejora de las casas habitación, o bien el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos.

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

A dicho organismo se le faculta para regular los procedimientos y normas con apego a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad sus habitaciones. Así, quedará a la decisión de las partes interesadas la resolución de los problemas prácticos que puedan presentarse y la determinación de los criterios generales que normarán la operación del Fondo, con apego a la Ley.

Con este fin, el Artículo 140 precisa que el organismo que se propone constituir tendrá a su cargo la coordinación y el financiamiento general de los programas de construcción de casas habitación destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

El Artículo 149 amplía los conceptos anteriores y establece la obligación de distribuir equitativamente entre las distintas regiones y localidades del país, así como entre las diversas empresas o grupos de trabajadores, la aplicación de los recursos de que se disponga. Se quiere, en efecto, que tratándose de un sistema de carácter nacional, fundado en la solidaridad, la distribución de los beneficios sea lo más justa y equilibrada posible. A tal efecto, se determinó expresamente que el otorgamiento individual de los créditos se llevará a cabo, en caso necesario, conforme a un sistema de sorteos, cuyas características serán establecidas en la Ley que regule el funcionamiento de dicho organismo.

El Artículo 141 determina el destino de las aportaciones que los patrones harán al Fondo, con sujeción a un régimen que, además de permitir a los trabajadores el acceso a la propiedad

de sus habitaciones, los hace beneficiarios de un ahorro cons -  
tante y permanente. Así se define por una parte que el Fondo  
Nacional de la Vivienda, que constituye un gasto de previsión  
social de las empresas, se aplicará en su totalidad a constitu  
ir depósitos en favor de los trabajadores. El 40% del importe  
de estos fondos se abonará a los pagos inicial y mensuales del  
crédito que se otorga al trabajador a fin de que su economía se  
vea menos gravada.

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

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



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

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

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

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

bitación como patrimonio de familia.

En virtud de que el sistema de financiamiento reposa sobre las aportaciones generalizadas y continuas de los empresarios y que el propósito fundamental de las reformas es la adquisición en propiedad de las habitaciones, el Artículo 150 precisa que el hecho de que un patrón proporcione a los trabajadores vivienda en comodato o en arrendamiento no lo exime de su obligación de contribuir al Fondo y reitera que esta obligación continúa vigente, aún respecto de aquellos trabajadores que hubieren sido favorecidos por créditos otorgados por el propio Fondo.

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

Para prever otros casos en que los patrones estén -

otorgando actualmente, o hayan otorgado en el pasado, prestaciones en materia de habitación, se proponen diversas disposiciones transitorias.

Tomando en cuenta criterios firmes en materia de Trabajo y Seguridad Social, se considera que las empresas que con anterioridad a esta Ley otorguen a sus trabajadores prestaciones en materia de habitación, la seguirán dando si el monto de las mismas es igual o superior a las obligaciones que establece este capítulo y no deberán pagar las aportaciones correspondientes.

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

la Vivienda.

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

Finalmente, se prevé en un Artículo Transitorio el caso de los trabajadores que hayan adquirido en propiedad casa habitación con ayuda de las empresas, ya sea en aplicación del mandato Constitucional o de disposiciones pactadas en contratos individuales o colectivos. En tales casos, se considera que las empresas están obligadas a enterar al Fondo el 60% de la aportación que les corresponde, a fin de que sus trabajadores puedan seguir siendo sujetos de crédito.

A pesar de que el régimen consagrado en este capítulo prevé el establecimiento de un sistema de solidaridad social que sustituya al de convenios particulares con las empresas, se consideró pertinente mantener, con independencia de

las acciones administrativas o económico-coactivas que podrá ejercer el Fondo, el derecho de obreros y empresas a intentar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje las acciones que les correspondan por incumplimiento de las obligaciones relativas a vivienda.

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

El Ejecutivo a mi cargo considera que las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo cuya reforma propone reglamentarían adecuadamente el nuevo texto de la Fracción XII, del Apartado "A" del Artículo 123 de la Constitución y confía en que, si así lo tiene a bien el H. Congreso de la Unión, mediante la expedición de la Ley que cree el organismo encargado de administrar los recursos del Fondo, podrá darse forma definitiva a una institución de la que se esperan señalados e inmediatos -- progresos en el cumplimiento de nuestro programa revoluciona

rio" (35).

Sinceramente opinamos que, dentro de la Exposición de Motivos a la cual nos hemos referido con anterioridad, se encuentra un gran contenido humanístico y el firme propósito de asegurar a los trabajadores un nivel decoroso de vida, lo que indudablemente redundará no sólo en provecho de ellos mismos, sino en el de toda su familia.

A continuación, nos avocaremos a señalar los diversos Artículos de la Ley Federal del Trabajo de 1970, que en materia de vivienda, fueron objeto de reformas y adiciones, los cuales aparecen hoy en día, en los términos siguientes:

"1o. - Se reformó la Fracción II y se adicionó con una Fracción III el Artículo 97 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

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

(35). - Cfr. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Disposiciones Legales. México. 1972. - pp. 19 a 26.

I. - .....

II. - Pago de rentas a que se refiere el Artículo 151.

Este descuento no podrá exceder del diez por ciento del salario.

III. - Pago de abonos para cubrir préstamos prove-  
nientes del Fondo Nacional de la Vivienda, destinados a la adqui-  
sición, construcción, reparación o mejoras de casas habitación  
o el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. Estos des-  
cuentos deberán haber sido aceptados libremente por el trabaja-  
dor y no podrán exceder del veinte por ciento del salario.

2o.- Se reformaron los Artículos 110, Fracciones II  
y III, 136 al 151 inclusive y 782 de la Ley Federal del Trabajo,  
para quedar como sigue:

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

I. - .....

II. - Pago de la renta a que se refiere el Artículo 151  
que no podrá exceder del quince por ciento del salario.

III. - Pago de abonos para cubrir préstamos prove -

nientes del Fondo Nacional de la Vivienda, destinados a la adquisición, construcción, reparación o mejoras de casas habitación o al pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. Estos descuentos deberán haber sido aceptados libremente por el trabajador.

IV. - .....

V. - .....

VI. - .....

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

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



y para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.

ARTICULO 138. - Los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda serán administrados por un organismo integrado en forma tripartita por representantes del Gobierno Federal , - de los Trabajadores y los Patrones.

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

ARTICULO 140. - El organismo a que se refieren los Artículos 138 y 139, tendrá a su cargo la coordinación y el fi-nanciamiento de los programas de construcción de casas habitación destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

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

I. - Cuando un trabajador reciba financiamiento del -

Fondo Nacional de la Vivienda, el 40% del importe de los depósitos que en su favor se hayan acumulado hasta esa fecha se -- aplicará de inmediato como pago inicial del crédito concedido.

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

III. - Una vez liquidado el crédito otorgado a un tra - bajador, se continuará aplicando el total de las aportaciones em - presariales para integrar un nuevo depósito en su favor.

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

V. - Cuando el trabajador deje de estar sujeto a una - relación de trabajo y en caso de incapacidad total permanente o muerte, se entregará el total de los depósitos constituidos al - trabajador o a sus beneficiarios en los términos de la ley a que se refiere el Artículo 139.

VI. - En el caso de que los trabajadores hubieren re - cibido crédito hipotecario, la devolución de los depósitos se ha - rá con deducción de las cantidades que se hubieran aplicado al -

pago del crédito hipotecario en los términos de las Fracciones I y II de este Artículo.

ARTICULO 142. - Cuando una empresa se componga de varios establecimientos, la obligación a que se refiere el Artículo 136 de esta ley se extiende a cada uno de ellos y a la empresa en su conjunto.

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

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

ARTICULO 145.- Los créditos que se otorguen por el organismo que administre el Fondo Nacional de la Vivienda estarán cubiertos por un seguro para los casos de incapacidad total permanente o de muerte, que libere al trabajador o a sus beneficiarios de las obligaciones derivadas del crédito.

ARTICULO 146. - Los patrones no estarán obligados a pagar las aportaciones a que se refiere el Artículo 136 de esta Ley por lo que toca a los trabajadores domésticos.

ARTICULO 147. - El Ejecutivo Federal, previo estudio y dictamen del organismo que se constituya para administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, determinará las modalidades y fechas en que incorporarán al régimen establecido por este capítulo:

- I. - Los deportistas profesionales, y
- II. - Los trabajadores a domicilio.

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

ARTICULO 149. - El organismo que se cree para administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, determinará las sumas que se asignarán al financiamiento de programas de casas habitación destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores y los que se aplicarán para la adquisición, construcción, reparación o mejoras de dichas casas, así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.

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

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

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

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

I. - Las empresas están obligadas a mantenerlas en condiciones de habitabilidad y hacer oportunamente las reparaciones.

ciones necesarias y convenientes.

II. - Los trabajadores tienen las obligaciones siguientes:

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

III. - Está prohibido a los trabajadores:

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

ARTICULO 782. - Las disposiciones de este capítulo rigen la tramitación de los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de los Artículos 28, Fracción III; 151; 158; 204, Fracción IX; 209, Fracción V; 210; 236, Fracción III; - 389; 418; 424, Fracción IV; 427, Fracciones I, II y VI; 434, - Fracciones I, III y V; 439; 503 y 505 y los conflictos que ten

gan por objeto el cobro de prestaciones que no excedan del im porte de tres meses de salario" (36).

## 2.7. PANORAMA GENERAL DEL DERECHO HABITACIONAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Podemos decir que la burocracia, en sentido general alude a la clase social que integran los funcionarios y empleados públicos. En otra acepción, la burocracia es la influencia o dominio de los servidores del Estado en la vida social. En nuestro particular punto de vista, la burocracia es el núcleo de trabajadores que sirven al pueblo, mediante diversos órganos estatales.

Pues bien, en un principio las relaciones entre el Estado y sus servidores se regían por el derecho administrativo y muy especialmente por las leyes del servicio civil. Efectivamente, la Ley Federal del Trabajo de 1931, en su Artículo 2o., ordenaba que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las leyes del servicio civil que se expidieran.

(36). - Cfr. -Baltasar Cavazos Flores. El Derecho del Trabajo en la Teoría... y en la Práctica. Confederación Patronal de la República Mexicana. México. 1972. pp. 319 a 323.

Así tenemos que durante el régimen del Gral. Abelardo L. Rodríguez, se expidió el acuerdo presidencial que establecía el servicio civil por un tiempo determinado.

Por otro lado, es pertinente mencionar, que con anterioridad a la expedición del primer Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, los titulares del Poder Ejecutivo nombraban y removían libremente al personal de la Administración Pública Mexicana.

Cada renovación del Ejecutivo significaba una remoción general del personal administrativo, el cual no gozaba de ningún derecho que lo protegiera, tutelara o reivindicara.

Por fin, el 27 de noviembre de 1938 es promulgado por el Presidente de la República, Gral. Lázaro Cárdenas del Rfo, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de 5 de diciembre del mismo año. El estatuto surgió mediante la modificación que se hizo al Artículo 2o. de la Ley Laboral Federal de 1931, y fue expedido con el objeto de proteger los Derechos de los Trabajadores al Servicio del Estado, creándose en favor de ellos, preceptos proteccionistas, tutelares y -



reivindicatorios.

Ese estatuto fue sustituido por el de 4 de abril de 1941, y como las exigencias de los burócratas fueron en aumento, las garantías que hasta entonces habían sido objeto de leyes de carácter ordinario, se consagraron como leyes constitucionales en la adición que se hizo como Apartado "B" al Artículo 123 Constitucional, el 21 de octubre de 1960 y publicada en el Diario Oficial de 5 de diciembre del mismo año.

Ahora bien, con fecha 28 de diciembre de 1963 fue publicada en el Diario Oficial, la Nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución, la cual constituye desde el momento mismo de su aplicación, un instrumento importante para impartir la Justicia Social en nuestro país.

Hemos desarrollado hasta este momento, un cuidadoso estudio de la situación legal que guardaban los Trabajadores al Servicio del Estado en el país, en diversas épocas de nuestra vida institucional, pero considerando que el tema esencial de nuestra labor se encuadra en examinar el Derecho Habitacional de los Trabajadores al Servicio del Estado, a continuación nos daremos a la tarea de explicarlo en breves líneas.

Creemos que la fundamentación jurídica del Derecho Habitacional de los Trabajadores del Estado, la tenemos en el Artículo 123, Apartado "B", Fracción XI, Inciso "f" de nuestra Constitución, que dispone lo siguiente:

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

- a). - .....
- b). - .....
- c). - .....
- d). - .....
- e). - .....

f). - " Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados".

Como es fácil de comprender, la cobertura de la Seguridad Social del Apartado "B", Fracción XI, comprende el Derecho Habitacional de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Sin embargo, debemos hacer notar que en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión

de la Ley Laboral Federal de 1931, en el Capítulo Cuarto, Artículo 41, Fracción II, se establecía el Derecho Habitacional de los Burócratas, el cual se expresaba de la manera siguiente:

Art. 41.- Son obligaciones de los Poderes de la Unión:

II. - "Proporcionar a los trabajadores las facilidades indispensables para obtener habitaciones cómodas e higiénicas, ya sea adquiriéndose en propiedad o mediante el alquiler de las mismas, cobrándoles rentas moderadas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas."

Por otro lado, tenemos que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, institución que fue creada para atender los problemas de la Seguridad Social de los Servidores del Estado, la cual sustituyó en sus funciones a la antigua Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro, plasma dentro de su Ley Orgánica respectiva, el Derecho Habitacional de los Trabajadores del Estado, en el Artículo 3o., Fracciones VI, VII, y VIII, mismas que establecen lo siguiente:

Artículo 3o. - "Se establecen con el carácter de obliga

torias las siguientes prestaciones:

VI. - Créditos para la adquisición en propiedad, de casas o terrenos para la construcción de las mismas, destinados a la habitación familiar del trabajador.

VII. - Arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto. Y

VIII. - Préstamos Hipotecarios".

De lo anteriormente expresado, estamos ciertos de que el Derecho Habitacional de los Trabajadores al Servicio del Estado, si bien, siempre se ha considerado como un "derecho fundamental en el desarrollo y bienestar de los trabajadores del Estado", también es cierto que este derecho en la práctica ha tenido múltiples restricciones, debido principalmente a las limitaciones de carácter financiero, así como a mecanismos administrativos discriminatorios, ya que hemos observado, como a los trabajadores del Estado de menores recursos económicos se les posterga de los beneficios de las prestaciones habitacionales a las que legalmente tienen derecho; ya que son las personas que perciben sueldos altos, los que tienen el privilegio de tener una morada digna donde habitar.

Ahora bien, pecaríamos de injustos si no apreciáramos en todo su valor, la labor que ha desarrollado el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en materia habitacional, pues como sabemos, esta institución, en el período comprendido entre 1925 y 1946 era la única que construía casas-habitación por cuenta del Gobierno Federal. Asimismo, el ISSSTE ha construido una serie de unidades habitacionales en varios puntos del Distrito Federal, tales como el Multifamiliar Miguel Alemán, en la Colonia del Valle, que aloja aproximadamente a 5,000 personas; el Centro Urbano Presidente Juárez, construido en la Colonia Roma; los multifamiliares de Tlalpan, Libertad, Dolores, etc.. Debemos agregar, que hasta 1964 fueron puestas en servicio por el ISSSTE, 18 unidades multifamiliares con 145 edificios y 6,949 departamentos y otros 45 edificios, con 1,221 departamentos, en los Estados de Tamaulipas, Chihuahua, Jalisco, Baja California, San Luis Potosí, Durango, Sinaloa, Veracruz, Guerrero y Sonora, totalizando en la República 190 edificios con 8,170 departamentos; ante la presencia de estos datos, podemos decir, que la labor del ISSSTE, ha sido ha grandes ras-

gos, satisfactoria.

Es importante mencionar que durante el período comprendido de 1965 a 1970, el ISSSTE otorgó 18, 206 préstamos -- por 1, 290 millones de pesos, y hasta el 30 de noviembre de -- 1971 autorizó otras 2, 361 operaciones crediticias por 171 millones de pesos.

Por otro lado, consideramos pertinente subrayar que el Derecho Habitacional de los Trabajadores del Estado, actualmente no sólo se enfoca dentro del Artículo 3o. de la Ley del -- ISSSTE, ya que es perfectamente evidente el establecimiento -- de este derecho en el Capítulo VI, de la Ley anteriormente -- enunciada, bajo el rubro "De las Habitaciones para Trabajadores, de los Préstamos Hipotecarios y del Fondo de la Vivienda". Dicho Capítulo está compuesto por 4 secciones y comprende los Artículos siguientes: 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, -- 54, 54 A, 54 B, 54 C, 54 D, 54 E, 54 F, 54 G, 54 H, 54 I, 54 J, 54 K, 54 L, 54 M, 54 N, 54 Ñ, 54 O, 54 P, 54 Q, 54 R, 54 S, -- 54 T, 54 U, 54 V, 54 W, 54 X, 54 Y y 54 Z.

En el año de 1972, por iniciativa del Ejecutivo Federal se lleva a cabo una reforma que adiciona los Artículos 38 y 43 -

de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, -  
reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, a fin de que los servidores públicos cuyas relaciones laborales con el Estado son regidas por esa Ley, puedan disfrutar de vivienda propia.

La iniciativa beneficia a todos los empleados, independentemente de su salario, pues se convierte en una norma orgánica legal de observancia general, ya que no obstante que los servidores públicos ya tienen opción a obtener créditos hipotecarios para la construcción o adquisición de su inmueble, - la iniciativa supera esta posibilidad individual y eventual, la -- cual está limitada actualmente en la práctica a los servidores - de mayores ingresos.

La reforma es en esencia de carácter técnico, y señala el mecanismo que debe hacer operante la integración de un - Fondo de la Vivienda para los Trabajadores del Estado, destinado a la adquisición, construcción, reparación o mejoras de - casa-habitación. Los descuentos, aceptados libremente por el servidor público, no podrán exceder del 20 por ciento de su salario, lo cual mantiene esta deducción dentro del límite de desl

cuentos al salario que señala la ley en vigor.

En lo que respecta a las aportaciones al Fondo de la Vivienda para los Servidores Públicos, éstas serán entregadas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, organismo que por su naturaleza jurídica es el que debe captar las aportaciones y cuya Ley regulará los procedimientos para la obtención de los créditos.

Es importante señalar que el Fondo de la Vivienda - de los Trabajadores al Servicio del Estado tendrá los objetivos siguientes:

"Formar un Fondo Común de los Trabajadores para satisfacer sus necesidades de vivienda y proporcionar crédito barato y suficiente para:

A). - Comprar viviendas cómodas e higiénicas incluyendo condominios.

B). - La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones. Y

C). - Pagar deudas adquiridas por los conceptos anteriores".

Por otra parte, es imprescindible manifestar, que el



Fondo obtendrá la captación de sus recursos, mediante las -  
siguientes fuentes:

I. - Con las aportaciones que los organismos públicos proporcionan al Instituto, que consisten en un 5% de los sueldos básicos o salarios de sus trabajadores. Y

II. - Con los intereses que produzcan los recursos del Fondo.

Creemos necesario establecer, que los trabajadores que disfrutarán del beneficio que consagra el Fondo de la Vivienda de los Trabajadores del Estado serán los que estén al servicio de los Poderes de la Unión; de los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales; de los organismos públicos que estén sujetos al régimen jurídico de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y que además estén incorporados a los beneficios de esta Ley, así como los trabajadores de confianza y - eventuales de las mismas entidades y organismos públicos.

Ahora bien, los factores que el Fondo de la Vivienda tomará como prioridad, apoyado en el Decreto que lo estable -  
ció para el otorgamiento de créditos, serán los siguientes:

a). - El nivel de ingreso, dando preferencia a los -

trabajadores de más bajos salarios.

b). - El grado de necesidad de vivienda de los trabajadores.

c). - El número de dependientes económicos de los trabajadores, que vivan en el mismo domicilio.

d). - Las características y precios de venta de las habitaciones disponibles.

e). - El monto de las aportaciones al Fondo, provenientes de las diversas regiones y localidades. Y

f). - En caso de que hubiese varios trabajadores con la misma calificación, se asignarán los créditos individuales mediante un sorteo ante Notario Público.

Asimismo, las viviendas entregadas estarán exentas de anticipo, con una tasa de interés anual sobre saldos insolutos del 4 por ciento y con un plazo hasta de 20 años para la liquidación del crédito.

Consideramos importante hacer notar, que en caso de que después de 10 años no se haya solicitado el crédito, los depósitos constituidos a favor del trabajador podrán ser retirados por éste periódicamente, y si permanece al servicio del

Estado, se le continuará acumulando el 5% sobre su sueldo o salario básico.

Un aspecto importante en el que debemos hacer hincapié es en lo relativo a que el crédito que se otorgue al trabajador estará cubierto por un seguro que lo libere, a su fallecimiento, de las obligaciones derivadas del mismo, o bien, cuando sufra de incapacidad total o permanente. El costo del seguro estará a cargo del Fondo.

Como hemos observado, la suma de todos estos extraordinarios cambios ocurridos durante el año de 1972, son fiel reflejo de la Reforma y Adición al Artículo 123 Constitucional, en el Apartado "B", que regula las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores. Esas modificaciones legales configuraron justicieramente la Fracción XI, Inciso "f" del Apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución de 1917.

Hemos llegado a la conclusión, de que esta reforma al Apartado "B" del Art. 123 Constitucional se orientará por el camino del éxito, únicamente con un creciente espíritu de comunidad, cuidadosamente alimentado en todos los niveles so-

ciales hasta llegar a constituir una actitud subconsciente de to  
do el mundo, un espíritu que pueda finalmente producir una -  
reacción en cadena, conducente a la solución de nuestra tarea  
colectiva.

CAPITULO TERCERO

## CAPITULO TERCERO

### BREVE ANALISIS DEL DERECHO HABITACIONAL EN DIVERSOS PAISES.

- 3.1. HOLANDA.
- 3.2. ITALIA.
- 3.3. RUSIA.
- 3.4. JAPON.
- 3.5. ARGENTINA.
- 3.6. BRASIL.
- 3.7. COLOMBIA.
- 3.8. COSTA RICA.
- 3.9. CHILE.
- 3.10. PERU.

### 3.1. HOLANDA.

Holanda está dividida en once provincias; el número de habitantes se eleva aproximadamente a 13 millones. Tiene una superficie de 36,623 km. 2.

Holanda pertenece a los países más densamente poblados del mundo.

La población holandesa no se halla distribuída de una manera uniforme por todo el país. El aspecto que ofrece esta distribución demográfica se caracteriza por dos fenómenos:

a). - 65% de la población vive en ciudades de más de 10,000 habitantes.

b). - 47% reside en las provincias de Utrecht, Holanda del Norte y Holanda del Sur.

El número de habitantes de Holanda ha aumentado considerablemente durante los últimos decenios. Este aumento se debe principalmente al superávit de nacimientos. La cifra relativa a la mortalidad ha disminuido mucho en el período que media de 1875 hasta la fecha como resultado del mejoramiento de las medidas sociales y médico-higiénicas. Holanda tiene la mortalidad más baja del mundo: 7.9 (1967). La cifra de nacimientos -

en el mencionado período se ha ido reduciendo también constantemente, aunque en menor medida que la disminución de la mortalidad. La cifra de nacimientos asciende a 18.9 (1967). De ahí que siga existiendo un excedente de nacimientos.

Por otra parte, la población de las ciudades aumenta en medida mayor que la del campo. Sin embargo, el surplús de nacimientos en el campo es, por lo general, mayor que el co rrespondiente a las ciudades. De ello se desprende claramente que la continua expansión de las ciudades en Holanda es consecuencia de la emigración de la gente del campo a las ciudades. Esta despoblación del campo se ha producido por la mecanización de la agricultura, debido a lo cual fue disminuyendo la oportunidad de empleo en el campo. Por otra parte, la ciudad ejerce un efecto de atracción que se origina, entre otras cosas, por una oferta mayor de plazas laborales en la industria con horarios de trabajo más atractivos, así como por un número de posibilidades de selección de escuelas y de formación profesional considerablemente mayor. Parece ser que en los últimos años ha quedado detenido el crecimiento de las grandes ciudades. Muchos empleados van a establecerse en ciudades pequeñas o



en el campo, desde donde les es posible llegar a la gran ciudad merced a la existencia de un buen transporte público y a una excelente red de carreteras.

La emigración a la ciudad se ha producido particularmente en aquellos lugares en donde los factores de estableci -- miento para la industria eran más favorables.

La falta de mano de obra como consecuencia de la creciente industrialización, ha dado lugar a una demanda cada vez mayor de brazos extranjeros. Esta evolución ha conducido a la larga a la conclusión de acuerdos con un número de países de la zona del Mediterráneo sobre el enganchamiento y colocación de trabajadores extranjeros.

Para poder trabajar en Holanda, los extranjeros han de disponer, por lo general, de un permiso de trabajo que es concedido por el Directorado General del Trabajo, por lo menos si la situación en el mercado laboral nacional no da lugar a una denegación.

A los trabajadores extranjeros se les ha de pagar el -- mismo salario que se concede a los holandeses para la realiza -- ción de un trabajo semejante en la zona en cuestión, con el fin de

que ello no pueda conducir a la producción de conflictos salariales. Además los empresarios han de obligarse por contrato a cumplir con ciertos requisitos con respecto al alojamiento, transporte y otras condiciones sociales. Si se trata de grupos de trabajadores más numerosos, supervisa el alojamiento y la alimentación de estos trabajadores, la sección de Alojamiento y Asistencia Social y Cultural del Directorado General del Trabajo, que se ocupa asimismo de los cuidados de un número de centros de vivienda para trabajadores extranjeros y holandeses y la cual está revestida, además, de cierta autoridad en lo que respecta al control de la vivienda para grupos de trabajadores.

Ahora bien, el eminente catedrático universitario Dr. Baltasar Cavazos Flores nos señala en relación con el Derecho Habitacional de los Trabajadores en Holanda lo siguiente: " los patrones aportan un 4% sobre las nóminas, pero los trabajadores son los dueños de sus casas y condueños de las empresas en donde laboran. Las rentas se incrementan en un 6 a 7 % anual, ya que en este país se sigue una política de arrendamiento llevada a cabo por conducto de compañías no lucrativas de vivienda que reciben financiamiento a largo plazo" (37).

(37). - Cfr. Baltasar Cavazos Flores. Op. cit. pp. 306

Tampoco en Holanda, al igual que en otros países, ha ido de par la situación de la vivienda con otras conquistas sociales. Se sufre aún hoy en día déficit cuantitativo y varias de las viviendas existentes son tugurios (viviendas económicamente ya no mejorables).

Para matrimonios jóvenes con ingresos bajos la nueva vivienda (de alta calidad) es por lo general demasiado cara, y han de colocarse en las viviendas ya existentes de la que, por desgracia, no hay bastantes. No obstante, a partir del 1.º de julio de 1970, estas familias jóvenes sin suficientes ingresos, pueden obtener del Estado una contribución individual para el alquiler de estas nuevas viviendas.

El rápido crecimiento de la población, la curva tan ascendente del número de matrimonios, sobre todo jóvenes, y el constante descenso del número de habitantes por vivienda han sido los factores de mayor importancia en el actual déficit de viviendas. Hoy se calcula dicho déficit en unas 45,000 viviendas.

La política gubernamental de la vivienda y la construcción se viene caracterizando desde 1967 por la progresiva abo-

lición de medidas restrictivas en la edificación, precios de alquiler y alquileres de viviendas, así como por sus esfuerzos en mejorar la calidad de la vivienda.

Con el fin de favorecer la continuidad, tan importante en la construcción de viviendas, se emprendió en 1968 una planificación a plazo medio. El programa de construcción de viviendas anual se fijó hasta 1971 inclusive en un mínimo de 125,000, de las cuales 100,000 son subvencionadas por el Estado y 25,000 financiadas.

Pero en 1968 y en 1969 se aumentó el número de viviendas subvencionadas en 5,000 debido al retraso de las 25,000 viviendas no subvencionadas (del sector llamado "libre"). También en 1970 se han agregado 5,000 viviendas subvencionadas más, a fin de ejercer benéfica influencia en el número de viviendas por construir en este año y procurar así recuperar el retraso en la producción de casas registrado en los años de 1968 y 1969.

Las casas para ancianos acapararán mayor atención en los próximos años que la que han merecido hasta hoy. Durante 5 años consecutivos, a partir de 1970, en el programa de

construcción de viviendas figurará la construcción anual de 12, 000 casas para ancianos.

En 1969, el Gobierno encargó a la Oficina Central de Planificación que estudiara cuáles serían las consecuencias para la economía nacional si el programa de construcción de viviendas se ampliara después de 1970 hasta alcanzar un total entre las 135 y 140 mil viviendas al año.

Holanda ha ensanchado muy considerablemente después de la Segunda Guerra Mundial sus existencias de vivienda. En el período 1946-1970 se construyeron 1. 800, 000 unidades; o sea, un promedio de 75, 000 al año, cuando el promedio anual del período 1930-1940 no era más que de 40, 000.

La producción anual de viviendas en la actualidad es tres veces mayor que la de anteguerra. Del 1. 800, 000 nuevas viviendas, el 13. 7% están construídas según uno de los nuevos sistemas no tradicionales.

De la producción total de edificios erigidos entre 1950 y 1968 inclusive, el 53% de los mismos ha sido para viviendas. En el programa de construcción de 1970, se reservaron para la construcción de viviendas 4. 995, 000 florines.

La producción de viviendas por cada 1,000 habitantes - subió de 4.4. en 1939 hasta 9.6 en 1968. Según el "Annual Bulletin of Housing and Building Statistics for Europe", de 1968, - sólo Suecia -de entre todos los países de Europa- le pasó a Holanda con un 13.4% por cada mil habitantes.

Desde el 10. de enero de 1946, ha ascendido el aumento neto de viviendas (deducidos, pues, los derribos, incendios y - otras causas de desaparición de viviendas) a 1,600,000 en números redondos (74.5%).

### 3.2. ITALIA.

Italia posee una población absoluta de 55 millones de habitantes. Su índice anual de crecimiento es del 0.9%. La población económicamente activa es de 15 millones de trabajadores.

"La legislación laboral preveía el financiamiento de las aportaciones tripartitas: los trabajadores el 0.6% de sus salarios, el patrón el 1.2% de su nómina y el Estado el 50% de los recursos reunidos por la cuota obrera" (38).

En Italia la política de la vivienda fue reestructurada - (38). - Cfr. Baltasar Cavazos Flores. Op. cit. pp. 306

al igual que en casi todos los países que sufrieron los efectos devastadores de la última Gran Guerra (1939-1945) y se fijaron planes y políticas que se cumplen con regularidad.

Consideramos que es digno de mencionar el Plan -  
INACASA que tuvo una vigencia de 14 años, desde abril de 1949 -  
hasta marzo de 1963 y se le definió como un programa para in-  
crementar la ocupación obrera mediante la construcción de ca-  
sas para trabajadores. Ese plan no tendió a sustituir sino a in-  
tegrar la iniciativa privada en los sectores en que ésta resulta  
ra insuficiente para satisfacer las necesidades de las clases de  
menores recursos; el citado plan ha sido sustituido por un pro-  
grama decenal de construcciones de alojamientos para trabajado  
res que se encuentra en plena vigencia. Durante los 14 años de  
labor conjunta de trabajadores, empleadores con su contribu -  
ción y un gran número de entidades nacionales y locales, de ad -  
ministraciones, de técnicos, artesanos, comisiones y organis -  
mos periféricos se intervino en el campo de la economía nacio -  
nal con el peso de una disponibilidad de 930,000 millones de li -  
ras provistos respectivamente, por el 25.3% de los trabajadores  
dependientes de los sectores no agrícolas, por el 39.6% de sus -

empleadores, por el 20.3% del Estado y por el remanente -  
14.8% de los frutos mismos de las inversiones que año tras año  
fueron formándose en medida creciente.

Se considera que Italia en materia habitacional está -  
muy rezagada en comparación con otros países europeos, es -  
pecialmente Alemania y Francia.

En términos generales, se puede afirmar que en Italia  
se construye un promedio de 70,000 casas o viviendas al año, -  
cifra que si bien no resuelve el problema habitacional, al me -  
nos impide que se agrave aun más.

### 3.3. RUSIA.

Uno de los países que por su extensión territorial y -  
población ha debido estudiar y resolver el problema habitacio -  
nal es la Unión Soviética, habiendo sido determinadas las pers -  
pectivas de la construcción en el Programa del PCUS para un -  
plazo de veinte años. Durante los primeros diez años de dicho  
plan, el Gobierno se propone resolver el problema fundamental  
de la vivienda, es decir, eliminar el déficit; todas las familias  
que viven hacinadas o en malas condiciones deben recibir nue -  
va vivienda. En el plan septenal de desarrollo de la economía



(1959-1965) se previó la entrega de viviendas a 100 millones de personas (La U. R. S. S. posee una población de 240.000.000 de habitantes); como consecuencia de la última guerra fueron destruidas 1,700 ciudades y colonias y miles de aldeas, quedando sin techo 25 millones de personas. El ritmo de construcción en 1962 era de 117 departamentos por cada 10,000 habitantes, mientras que en EE.UU., Inglaterra, Francia y la R. F. A. - ese índice no alcanzaba a 100, respectivamente; claro está que no pueden establecerse comparaciones, dado que las circunstancias del medio y su standard de vida en los países occidentales son diferentes y la insuficiencia habitacional de origen es inferior. Durante los 10 primeros años (1961-1970) la población soviética recibió 36 millones de departamentos y durante el período de 1971-1980 quedarán terminados cerca de 50 millones; estos objetivos seguramente podrán ser alcanzados no sólo porque se construye mucho, sino porque el ritmo de la construcción crece constantemente y ésta se industrializa. La eliminación de la empresa privada en el país no significa que haya desaparecido la construcción individual de viviendas - está prohibido construir casas con fines especulativos- pero se

fomenta la construcción de la vivienda propia, cuya acción se -  
lleva a cabo con la ayuda de créditos estatales en forma de -  
préstamos o franquicias otorgadas a los constructores indivi -  
duales. Cuando las viviendas son estatales, se abona un alqui -  
ler equivalente al 5% del presupuesto mensual familiar.

El 26 de agosto de 1948 fue dictado un decreto especial  
en el que se estableció el derecho de todo ciudadano soviético -  
a la adquisición y construcción de viviendas propias; dice el ci -  
tado decreto que cada ciudadano tiene derecho a construirse - -  
una casa de cinco habitaciones y conservarla en calidad de pro -  
piedad personal. Para tales edificaciones el Estado proporcio -  
na el terreno y las empresas y organismos correspondientes, -  
los materiales de construcción y las instalaciones e incluso los  
medios de transporte. Se les brinda gran ayuda en la construc -  
ción de la casa propia a los koljosianos y a los intelectuales ru -  
rales. El volumen de la construcción, llevada a cabo con los  
medios de la población y la ayuda del crédito estatal, equivale a  
cerca del 30%.

#### 3.4. JAPON.

"Japón está compuesto por cuatro islas principales: -

Hokkaido, Honshu, Shikoku y Kyushu y miles de pequeñas islas situadas frente a sus costas. El archipiélago japonés se extiende en dirección norte-sudoeste a lo largo de la costa noreste del continente asiático " (39).

La población en 1965 de acuerdo con el último censo, fue de 97.5 millones de habitantes, de los cuales el 10% aproximadamente están concentrados en el área de Tokio. En relación con el mundo entero, Japón ocupa el séptimo lugar en población y el tercero en cuanto a densidad. Pero si relacionamos esta población con la superficie de la tierra utilizable, el Japón ocupa el primer lugar en cuanto a densidad real. Para 1970 se espera que llegue a los 100 millones de habitantes de acuerdo con el ritmo actual de crecimiento de la población.

Es interesante el hacer ver que a partir de 1950 se ha visto un fuerte descenso en los nacimientos, debido probablemente a la práctica de la "familia planeada", o dicho en otras palabras, al control de la natalidad.

Asimismo hay que hacer notar que todos los años, durante el mes de septiembre principalmente, el país se ve azo-

(39). -Cfr. Aquí Japón . Ministerio de Asuntos Extranjeros. Japón.

tado por tremendos tifones que a su paso destruyen las débiles construcciones japonesas y causan trastornos sumamente serios en la vida del Japón.

Por otra parte, el archipiélago japonés se encuentra situado en una de las zonas sísmicas de mayor intensidad en el mundo.

Por si los tifones y los sismos no bastaran, el Japón tiene otro mortal enemigo: el fuego. Dada la combustibilidad de su tipo tradicional de construcción, se pierden anualmente grandes áreas urbanas al declararse el menor incendio en cualquier casa, pues el fuego cunde abarcando manzanas enteras en muy poco tiempo.

Es la tendencia del Gobierno el cambiar radicalmente el tipo de construcción popular y está dando toda clase de facilidades para aquellos que construyen sus nuevas casas con materiales incombustibles, como bloques de concreto, etc.

El Gobierno por su parte, ya no construye edificios públicos con estructuras de madera, tales como escuelas, hospitales, etc.. Está desarrollando, además, en cada ciudad, estudios especiales de urbanismo a fin de proteger con "cintu-

rones incombustibles", o sea cortinas contra incendio hechas de edificios incombustibles, o bien grandes espacios abiertos, que tienen por objeto el poder encerrar en áreas pequeñas las posibilidades de desastres generales. Desde luego, gran número de laboratorios, tanto oficiales como particulares, trabajan activamente desarrollando nuevos tipos de materiales y sistemas constructivos que sean incombustibles por una parte, y por otra, que estén de acuerdo con el nivel económico del pueblo japonés. Por supuesto, el método tradicional a base de estructura de madera, papel y paja es el más popular debido a que es, por mucho, el más económico de todos.

La guerra es otra de las calamidades universales. Con la Segunda Guerra Mundial fueron muchos los países que sufrieron daños, pero creemos que Japón, dado su tipo de construcción y la población que tenía entonces, sufrió más proporcionalmente. Bástenos decir que una noche, un 10 de marzo, en un bombardeo sobre la ciudad de Tokio, se perdieron más de 100,000 casas, aparte de escuelas, hospitales, industrias, etc.

Ese fue uno de los problemas producto de la guerra,

pero quizá el más importante sea la pérdida de territorio que sufrió el Japón, que provocó una concentración de población en el país.

Esta sobrepoblación ha desequilibrado totalmente el funcionamiento de las ciudades, pues lógicamente originó un súbito déficit en habitaciones, escuelas, etc., que sumado al habido por la destrucción durante la guerra, alcanzó cifras aterradoras en todos los casos. Cuesta trabajo creer que 97.5 millones de personas puedan vivir en tan escaso territorio (su superficie es de 370,000 km<sup>2</sup>. o sea más o menos la sexta parte de la República Mexicana) y es impresionante, como en ninguna otra ciudad del mundo, el ver en las estaciones del ferrocarril o del subterráneo, la entrada y salida de empleados a las 9 de la mañana o a las 6 de la tarde. Son verdaderos ríos de gente que brotan o se pierden por las puertas o por las bocas de las escaleras.

Después de considerar los tifones, los temblores, el fuego, la guerra y la sobrepoblación, creemos que queda justificada plenamente esa dependencia del Gobierno japonés llamada "Oficina para tratar las Calamidades del Japón". ; Ya que

existen verdaderamente !

Estas calamidades han existido siempre, ayer y hoy.- Ellas han azotado tanto a los primeros habitantes de esas is - las, como a los actuales. Como consecuencia de eso el japo - nés nace resignado a perder sus bienes materiales y a recobrar los gracias a su esfuerzo personal y a su trabajo, mismo que - se ha convertido en su verdadero y único credo nacional, pues todo el Japón se ha recuperado a base de él y de la tenacidad y constancia de toda su gente. Para ellos lógicamente, el signi - ficado de lo permanente, es diferente que para los occidentales, pues nosotros sí creemos construir nuestras casas para toda - una vida y quizás las de nuestros sucesores. Para ellos su ca - sa de hoy tal vez no exista mañana, ya sea por un tifón, por un temblor o por un incendio. Pero eso sí, es seguro que, pasa - do mañana la empezarán a reedificar, al igual que lo hicieron - sus antepasados.

¿Cuál era la situación de la vivienda en 1945?. En agos - to de ese año, cuando la guerra tocó a su fin, había un déficit - de 4.2 millones de viviendas, lo que constituía un serio proble - ma social. Debido a eso el Gobierno tomó varias medidas pa -

ra promover la construcción de viviendas y durante el período de 1945-1957, 5,240,000 unidades fueron construidas y de ellas 1.600,000 fueron construidas por el Gobierno y el resto con Capital Privado.

Es interesante el mencionar que de acuerdo con los planes actuales de la construcción de viviendas, a los ocupantes de viviendas colectivas se les da un curso educacional, especialmente en los edificios de apartamentos de concreto armado, sobre ventilación, control de humedad, polvo, así como sobre el uso adecuado de todas las facilidades y aparatos domésticos. Se les guía también, en caso de haberlos, en el uso de los locales colectivos como salas de asambleas, guarderías infantiles, etc. mismos a los que no estaban antes acostumbrados.

La administración de la vivienda en Japón está bajo la jurisdicción del Ministerio de Construcción que es uno de los organismos administrativos del Gobierno.

Por otro lado, tenemos que la vivienda colectiva en Japón está comprendida en la actualidad en tres grupos: la operada por la Administración Pública de la Vivienda (POH), la Corporación de Préstamos para la Vivienda (HLC) y la Corpo-



ración Japonesa de la Vivienda (JHC). Aparte de ellas existen varias otras, como las particulares, menores en escala, pero siempre contando todas ellas con la simpatía gubernamental al darles, por ejemplo, la exención de impuestos, seguros de fi - nanciamiento, etc.

Creemos conveniente detallar estas tres primeras:

I. - ADMINISTRACION PUBLICA DE LA VIVIENDA - (POH). Se dedica a construir viviendas económicas para gentes de bajos ingresos. Construye sobre todo viviendas para aque-- llas prefecturas que disponen de ciertos fondos para la construcción de ellas. Tiene dos tipos: la vivienda Clase A, construida para familias con un ingreso mensual menor a \$ 1,125.00 pe-- sos y que es subsidiada con el 50% del valor de las obras y las de Clase B, para familias con ingreso menor a \$ 562.50 pesos con un subsidio de las dos terceras partes.

Este organismo tenía programado para el período - 1952-1954, 180,000 unidades; para 1955-1957, 155,000 y para - 1958-1960, 157,000 viviendas, con un costo total de 50.5 millones de dólares, de los cuales el Gobierno daría un subsidio de 29 millones de dólares. La superficie por unidad varía de 20 a

40 m<sup>2</sup>; el costo por vivienda de 690 a 2,100 dólares y las ren -  
tas de 4 a 11 dólares mensuales.

II. - CORPORACION DE PRESTAMOS PARA LA VI -  
VIENDA. (HLC). Fue fundada en 1950 y otorga préstamos a lar -  
go plazo y a bajo interés para la construcción de viviendas pri -  
vadas, públicas, de ferrocarrileros, de sociedades o agrupa -  
ciones jurídicas no lucrativas y para firmas industriales. En -  
realidad sus fondos provienen del Gobierno y por lo tanto es fi -  
nanciada por él. El plazo de los préstamos varía desde 18 has -  
ta 50 años, de acuerdo con la calidad del edificio (madera, con -  
creto, etc.). El área de las unidades por ella construídas en  
1959 era de 46 m<sup>2</sup>. promedio por unidad, y la renta promedio -  
era de 14.5 dólares.

III. - CORPORACION JAPONESA DE LA VIVIENDA. -  
(JHC). Este organismo fue establecido en 1955 y se encarga de  
la construcción de casas para vender o casas de apartamentos  
de altura media, generalmente 4 pisos, para rentar, siendo to -  
das ellas incombustibles. Promueve y maneja asimismo el de -  
sarrollo de terrenos para construcción, principalmente los ob -  
tenidos de relotificaciones, e interviene también en la construcuc

ción de nuevas ciudades.

Sus fondos provienen por igual del Gobierno, con préstamos a bajo interés, o de inversiones de organismos públicos y préstamos públicos.

En 1958 el total de sus inversiones fue de 83 millones de dólares con 20, 000 viviendas para rentar y 10, 000 para vender. La superficie aproximada de cada una de ellas es de 46m<sup>2</sup> y el costo por unidad de 2, 800 dólares, con renta que varía de 14 a 17 dólares mensuales.

Sin duda alguna, para todas estas instituciones uno de sus principales problemas es la escasez de terrenos que hay en el Japón para construir viviendas. La solución desde luego la puede dar el urbanismo. Se puede lograr bastante mediante la incorporación de ciertos terrenos dedicados hoy a la agricultura, que llevaría a la solución de "ciudades satélites", o con el uso más razonado de los terrenos existentes, así como de los espacios abiertos actuales.

En algunos casos críticos se tiene que hacer uso de la Ley de Expropiación de Tierras (1951) o de la Ley de Transacciones para Construcción. Desde luego es necesario tender a -

construir edificios con mayores alturas.

Es importante agregar que ya está definido el criterio de impedir que las ciudades crezcan con viviendas de madera - de uno o dos pisos, lo tradicional japonés. Esto, aparte del tremendo desperdicio de terreno que implica constituye un peligro amenazador de destrucción posible al fuego, debido a las con - gestiones actuales de elementos todos ellos combustibles.

Por otra parte el Gobierno en la actualidad da todo su apoyo, inclusive con subsidios aparte de la exención de impuestos, también a aquellos que construyen edificios incombustibles, en lo que ellos llaman "cinturones contra incendio", ya descritos con anterioridad.

En relación con la habitación colectiva el HLC y el JHC, ya han dado un mínimo de standards en calidad. Cada unidad debe tener como mínimo dos o más cuartos para vivir, una cocina, baño, vestíbulo, todos ellos con buena luz y ventilación y desde luego con servicios de agua potable y drenaje.

Japón, sin duda, la nación industrial más importante de Asia en la actualidad, no escapa al complejo y confuso problema de la vivienda, el cual se está aminorando mediante el -

esfuerzo armonioso del Gobierno y de la Iniciativa Privada.

### 3.5. ARGENTINA.

En los últimos decenios se han levantado tres censos de población en la Argentina: en 1947, 1960 y 1970. Según las cifras preliminares de 1970, la población actual del país asciende a 23,364.000 habitantes, cifra que entraña un crecimiento anual medio de 1.5 por ciento en 1960-70, o sea una de las tasas de crecimiento más bajas entre los grandes países de América Latina, inferior al 1.7 por ciento registrado en el país entre 1947-1960.

Argentina es uno de los países más urbanizados del mundo. En 1960 alrededor de 55 ciudades tenían más de 20,000 habitantes, y albergaban a 11.7 millones de habitantes, o sea el 58 por ciento del total nacional. Según cálculos basados en el último censo, en 1970 habitaban en las mismas zonas 15.1 millones de personas (el 64 por ciento del total). Los cambios ocurridos en la población y en las modalidades de distribución en 1960-70 reflejan una tendencia hacia niveles todavía más ele

vados de urbanización. Las ciudades absorbieron casi la totalidad del aumento neto de población de 3.4 millones de personas en ese período (el Gran Buenos Aires a 1.7 millones de habitantes o sea aproximadamente el 50 por ciento del aumento total). En las ciudades más pequeñas y las zonas rurales hubo leves aumentos en números absolutos.

En los últimos años se ha venido prestando cada vez más atención a la planificación urbana en escala nacional. En 1968 se creó la Dirección Nacional de Desarrollo Urbano, como organismo de la Subsecretaría de Estado y Vivienda, para ocuparse de la legislación relativa a la utilización de la tierra urbana y la planificación, y de la coordinación de los programas de investigación y asistencia técnica urbana. En su programa de trabajo para 1968-73 figura con carácter prioritario la organización de una red de planificación urbana en el plano provincial y municipal.

En 1968 se calculaba el déficit total de vivienda en 2.3 millones de unidades. La mayor parte del mismo correspondía a las familias de bajos ingresos, residentes en las grandes zonas metropolitanas. Se calcula que aproximadamente un 3.5 --

por ciento de la población argentina (800, 000 personas) habita en villas de emergencia, y corresponden a la zona metropolitana de Buenos Aires alrededor de 355, 000 personas. Para resolver el problema de la insuficiencia de viviendas, el Ministerio de Bienestar Social y la Secretaría de Vivienda, están ejecutando un programa de construcción de viviendas que ya se encuentra en la segunda etapa de realización, cuyo objetivo es eliminar los barrios de tugurios en Buenos Aires y en el interior del país. A fines de 1971 ya se habían terminado más de 15, 000 unidades.

La Secretaría de Vivienda, que funciona en el ámbito del Ministerio de Bienestar Social, forma parte, junto con otros organismos, del Consejo Financiero de la Vivienda. Estos organismos son la Caja Federal de Ahorro y Préstamo para la Vivienda, la Administración de Préstamos Personales, la Caja Nacional de Ahorro Postal y el Banco Hipotecario Central.

Las asociaciones privadas de ahorro y préstamo para construcción de viviendas están bajo la jurisdicción de la Caja Federal de Ahorro y Préstamo para la Vivienda. En agosto de 1971 había 24 asociaciones con un total de 60, 000 socios y los --

ahorros habían pasado de 297 millones de pesos en 1970, a 352 millones a mediados de 1971. En los primeros ocho meses de 1971 se otorgaron a través del sistema 3,162 préstamos para vivienda, por un valor de 103 millones de pesos.

Asimismo podemos decir, que los servicios de agua potable y alcantarillado están a cargo de la Administración General de Obras Sanitarias de la Nación (OSN), dependiente de la Secretaría de Obras Públicas. A fines de 1969 el 83 por ciento de la población del país, incluyendo el 71 por ciento de la población urbana, disponía de agua potable a través de la red de este organismo, en tanto que el 33 por ciento de la población -- en su casi totalidad residentes en áreas urbanas-- utilizaba los servicios de alcantarillado construidos por la OSN.

Para concluir con esta parte, es necesario señalar que el Derecho Habitacional en la República Argentina se encuentra plasmado en la Constitución Argentina de 1949 en su Capítulo Tercero, que señala los derechos de los trabajadores, y así tenemos que el Artículo 37 establece lo siguiente:

" I. - Del Trabajador.

6. - "Derecho al Bienestar".



El derecho de los trabajadores al bienestar, cuya ex-  
presión mínima se concreta en la posibilidad de disponer de vi-  
vienda, indumentaria y alimentación adecuadas, de satisfacer  
sin angustia sus necesidades y las de su familia, en forma que  
les permita trabajar con satisfacción, descansar libres de - -  
preocupaciones y gozar mesuradamente de expansiones material  
les y espirituales, imponen la necesidad social de elevar el ni-  
vel de vida y de trabajo con los recursos directos e indirectos  
que permitan el desenvolvimiento económico" (40).

Ahora bien, es conveniente manifestar que en la Repúb-  
blica Argentina no existe ningún compendio unitario de leyes, -  
sino que éstas se van expidiendo conforme a las necesidades --  
que se van presentando. Sin embargo, es digno de hacer notar  
que el número de leyes sobre materia habitacional es muy ele-  
vado.

"Así tenemos que la Ley 12.789 del 4 de octubre de -  
1942 relativa a los trabajadores rurales consagra:

Braceros para labores agrícolas, ganaderas, minera ,

(40). - Cfr. F.J. Legón. Las Constituciones de la Republica Argentina. Constitución de 1949. Buenos Aires. pp. 478 y 479.

forestal o similares:

Artículo 2. - En el sitio de trabajo se les proporcionará alimentación y viviendas adecuadas, asistencia médica, etc.

La Ley número 12.921 del año de 1944 que trata de los trabajadores de la industria azucarera consigna en su Artículo Segundo lo siguiente:

a). - Vivienda e Higiene. - El ingenio proporcionará gratuitamente al peón y a la familia a su cargo vivienda adecuada, asistencia médica, etc.. En la vivienda que el ingenio deba proporcionar tomará las medidas necesarias para que cada familia o matrimonio tengan la mayor independencia posible".

(41).

### 3.6. BRASIL.

En Brasil los censos vienen realizándose cada 10 años desde 1940. El último se completó en septiembre de 1970. En 1971 se publicaron resultados preliminares que indican que en 1970 la población total era de 94.508,000 habitantes, cifra que comparada con los 70.992,000 habitantes que tenía el país en -

(41). - Cfr. Compendio de Leyes Laborales. Buenos Aires. 1942. pp. 273.

1960, muestra una tasa de crecimiento anual relativamente alta, equivalente a un 2.9 por ciento para la última década.

El crecimiento de las ciudades en Brasil, se traduce en una creciente complejidad de los problemas urbanos: congestión del tránsito y de las comunicaciones; deficiencias en los servicios públicos; bajo rendimiento de la administración urbano-municipal, y considerables déficit habitacionales.

A fin de hacerles frente, el Gobierno Federal estableció en 1969, por medio del Ministerio del Interior, el Programa de Acción Concentrada (PAC), el cual puede ser considerado como la política oficial que el país lleva adelante al respecto. Sus finalidades son implantar el proceso de planeamiento en cerca de 400 municipios seleccionados y cumplir los proyectos sectoriales prioritarios, especialmente los relativos a saneamiento básico, vivienda y organización de servicios administrativo-urbanos-municipales.

El órgano encargado de la coordinación técnica del PAC es el Servicio Federal de Vivienda y Urbanismo (SERFHAU), entidad autónoma vinculada desde 1966 al Ministerio del Interior. El SERFHAU concede financiamiento a los municipios incluidos

en el PAC para desarrollar los instrumentos de planificación, - por medio de un fondo especial constituido con recursos propor cionados por el Banco Nacional de Habitación (BNH). Las muni cipalidades se comprometen a crear órganos permanentes de - planeamiento y desarrollo urbano-municipales. A través del -- SERFHAU, se han preparado 173 planes de desarrollo, 167 a - nivel municipal, 5 a nivel metropolitano y uno microrregional, además de proyectos sectoriales relativos a reformas adminis trativas, catastros de la propiedad inmobiliaria y centros in - dustriales.

Los datos sobre el déficit habitacional son imprecisos. Según algunos cálculos dicho déficit era de 8 millones de unida des en 1964, al cual se debe añadir una demanda anual que pa - sa de 500, 000 unidades.

Desde 1964 el Gobierno introdujo profundas modificaciones en la política habitacional, por medio de la creación del Sis tema Financiero de Habitación y del BNH, entidad vinculada al Ministerio del Interior. El objetivo del sistema es promover la construcción y adquisición de casas, especialmente para las cla ses menos favorecidas. El Banco tiene las funciones de planea

miento y reglamentación, así como la obtención de los recursos para su ejecución. En la misma oportunidad fue creado el mecanismo de ajuste monetario, en los contratos inmobiliarios, considerado como elemento fundamental de este sistema.

El BNH inició sus operaciones promoviendo la creación de Compañías de Habitación Popular (COHABs), las cuales conceden financiamiento hipotecario, a largo plazo y a intereses bajos, para las clases de escasos ingresos, así como la creación de Cooperativas Habitacionales (COOPHABs), que conceden a sus asociados préstamos hipotecarios a plazos e intereses moderados.

En 1966 se amplió extraordinariamente la capacidad financiera del BNH mediante la creación del Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio (FGTS) que está constituido por los valores depositados por las empresas del país en las cuentas abiertas a nombre de sus empleados. Los depósitos se efectúan mensualmente a razón del 8 por ciento del valor de su remuneración. El BNH protege los valores del FGTS mediante los reajustes de la moneda, al tiempo que se capitalizan los intereses del 3 y el 6 por ciento anual.

En 1967 y 1968 el BNH aumentó sus actividades, estableció un programa de financiamiento de materiales de construcción e inició operaciones en el sector de la infraestructura urbana mediante la creación del sistema financiero de saneamiento.

En sus operaciones el BNH utiliza la Unidad Patrón de Capital (UPC), que sirve de referencia con un valor igual al de la obligación reajutable del tesoro nacional, cuyo valor es corregido trimestralmente en función de las fluctuaciones del índice general de precios. El valor de una UPC reajustado a los precios del primer trimestre de 1971 equivale a 58.61 cruzeiros.

El BNH otorga financiamiento para cuatro clases de programas: uno destinado a financiar viviendas rurales y los otros abarcan mercados habitacionales tales como los de las viviendas de valor hasta 200 UPC; las de valor entre 200 y 400 UPC, y las de valor de más de 400 UPC.

El Sistema Brasileño de Ahorro y Préstamo, creado en 1966, que a fines de 1971 tenía 1,800,000 asociados, había captado recursos por valor de 5,500 millones de cruzeiros y concedido 238,000 préstamos cuyo total asciende a 8,200 millones de

cruzeiros.

Según los datos referentes a 1968 publicados por la Organización Panamericana de la Salud, un 29 por ciento de la población contaba con servicios de agua potable y un 12 por ciento de alcantarillado. Si se divide la población entre urbana y rural, esas cifras son 52 y 24 por ciento para la primera y 5 por ciento para la segunda, sin que existan sistemas de alcantarillado en el campo.

A fines de 1968 el BNH fue autorizado por el Gobierno para que organizara el Sistema Financiero de Saneamiento (SFS), integrado por gobiernos de los distintos estados y municipios así como por entidades del sector privado. El BNH actúa como organismo central y dispone de recursos federales, regionales, estatales y municipales.

A fines de 1970 el SFS ya había atendido al problema de abastecimiento de agua en 983 municipios, de los cuales 277 realizaban obras por valor de 1, 600 millones de cruzeiros que beneficiarán a más de 15 millones de personas.

Recientemente el BNH formuló un Plan Nacional de Saneamiento (PLANASA) cuyo objetivo es la supresión del actual

déficit nacional en los sistemas de agua potable y alcantarillado, en un plazo máximo de diez años. La Fundación de Servicio Especial de Salud Pública (FSESP), creada en 1942, es otra de las instituciones nacionales que actúan en el sector de saneamiento básico. De septiembre de 1970 a octubre de 1971, la FSESP elaboró 59 proyectos de agua y alcantarillado, y financió la realización de 221 obras de instalación o ampliación de dichos sistemas por un total de 43.630,000 cruzeiros, obras que beneficiaron a casi 800,000 personas.

Por otra parte, podemos agregar que en la Constitución Brasileña no se encuentra ninguna disposición relativa al Derecho Habitacional de los Trabajadores, sin embargo, esta omisión en la Constitución no impide que en el Código Laboral se asiente. Y así en el Artículo 458 vemos que se ha establecido lo siguiente:

"Además del pago en dinero, se comprenden en el salario para todos los efectos legales, la alimentación, habitación - vestuario u otras prestaciones "in natura", que el empleador por fuerza del contrato o de costumbre proporciona habitualmente al empleado.

La morada del empleado sólo puede, para cualquier fin



ser computada en su ganancia, cuando el empleador de expresamente abono, auxilio o cuota mensual destinada al alquiler de -  
casa" (42).

Es evidente que en dicho ordenamiento legal se tutela -  
el Derecho Habitacional del Trabajador Brasileño, sin embargo,  
no se establece fórmula alguna para que el trabajador pueda ejercit  
ar su legítimo derecho.

### 3. 7. COLOMBIA

En Colombia se levantaron los últimos censos en 1951 y  
1964 respectivamente, y se ha programado la realización del -  
próximo empadronamiento para 1974.

Los cálculos de la población actual del país se basan -  
por lo tanto en el censo de 1964. Según el Departamento Nacional  
de Planeación y el Centro Latinoamericano de Demografía -  
(CELADE), la población del país oscilaba entre 21. 6 y 22. 2 mi-  
llones de habitantes en 1970. La primera de esas cifras, refleja  
una tasa anual media de crecimiento demográfico de 3. 6 por ciento  
entre 1964 y 1970. Sin embargo se observa que esta tasa debiera

(42.) Cfr. P. Jarbas. Código de Trabajo. Río de Janeiro. 1945.  
pp. 404.

ra ser objeto de un ajuste descendente para llevarla a 3.4. por ciento aproximadamente, a fin de cubrir las omisiones incurridas en el año censal en que se fundamentan.

Como Brasil, Colombia se destaca entre los países latinoamericanos por contar con un gran número de ciudades grandes y medianas. En 1964, 47 ciudades colombianas tenían una población superior a 20,000 habitantes. A partir de 1960 sus tasas de crecimiento fueron mucho más elevadas que las del sector rural en su conjunto. En 1951, en las 30 ciudades principales residía 24 por ciento de la población nacional; en 1964 el porcentaje era de 35 y en 1970 dichas unidades incluían 43 por ciento de la población de Colombia.

Las ciudades principales de Colombia, sin excepción han experimentado un acelerado proceso de urbanización. Sin embargo, los cuatro grandes focos migratorios del país son las zonas metropolitanas de Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, -- ciudades que aportan dos tercios del producto industrial del país y las cuales absorbieron el 95 por ciento del empleo industrial total entre 1957 y 1967.

Para resolver los múltiples problemas derivados del --

rápido crecimiento de las ciudades, el Gobierno Nacional elaboró una Política de Desarrollo Regional y Urbano para 1970-73 a fin de concentrar las inversiones que acelerarán el crecimiento económico de las ciudades intermedias, dando prioridad a mejorar las condiciones de vida y empleo en esos centros y reducir los desequilibrios socio-económicos urbanos.

Las tendencias de la urbanización en Colombia, al igual que en otros países de América Latina, han generado deficiencias en la infraestructura urbana, los servicios y la vivienda. Los inmigrantes que convergen sobre las grandes ciudades generalmente constituyen cerca de la mitad de la población urbana. Inicialmente ellos se ubican en los barrios de tugurios situados en zonas céntricas y posteriormente en comunidades de ocupantes ilegales en la periferia urbana.

Según cálculos prudentes, en 1970 había 267, 800 ocupantes -- sin título en los barrios bajos de Bogotá, cifra que constituía un 10.5 por ciento de la población de la ciudad. En Medellín, había alrededor de 111, 300 ocupantes ilegales en predios urbanos, o sea el 8 por ciento de la población urbana. Se calcula que en Cali, Barranquilla y Cartagena, los porcentajes son más elevados aún. Sin embargo, en las demás ciudades principales, el porcentaje observado es correlativo a la dimensión del centro poblado; en Armenia, por ejemplo, sólo un 4.8 por ciento de la población está clasificada como ocupantes ilegales.

En lo referente a programas y creación de organismos públicos y privados destinados a resolver los problemas urbanos, Colombia es uno de los países más progresistas de América Latina. Las organizaciones activas en este campo son muy numerosas, y entre ellas se cuentan el Instituto de Crédito Territorial (ICT), creado en 1959, la Sociedad Colombiana de Planeación, el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico y la Asociación Colombiana de Municipios. Entre los varios proyectos de ley que se espera sean sancionados en 1972, algunos se relacionan con la reforma urbana, la planificación regional y urbana, el establecimiento de parques industriales y nuevos límites metropolitanos.

Entre 1965 y 1971, el Instituto de Crédito Territorial y el Banco Central Hipotecario, dos organismos que proporcionan financiamiento para los sectores de medianos y bajos ingresos, construyeron en las zonas urbanas un total de 134,953 viviendas, de las cuales 86,014 unidades corresponden al ICT. Además de actividades de construcción de viviendas, el ICT es uno de los principales instrumentos de financiación de mejoras de obras de infraestructura en las comunidades de ocupantes sin título de pro

piedad.

Consideramos de extraordinaria importancia agregar - que la Constitución Política de Colombia de 1886, incluyendo las reformas de 1968, no consagra dentro de su articulado el Derecho Habitacional de los Trabajadores.

De acuerdo con el Código de Trabajo originalmente sancionado en 1950 y enmendado posteriormente, que rige las relaciones obrero-patronales y mismo que se aplica virtualmente a todos los empleados públicos, establece en los Artículos 129, - 152, 314, 315 y 334, la obligación que tienen las empresas petroleras, agrícolas, ganaderas y forestales, de proporcionar habitaciones a sus trabajadores. Y asimismo, se establecen requisitos técnicos de construcción e higiene que deben reunir las viviendas.

### 3.8 : COSTA RICA.

El censo más reciente de Costa Rica fue levantado en - 1963. Empadronamientos anteriores corresponden a los años - 1929 y 1950, esperándose que el próximo se realice en 1973 o - 1974. Los resultados del censo de 1963 indican que la población del país alcanzó a 1.325,000 habitantes. La Dirección General

de Estadísticas y Censos estimó que para 1970 llegaría a - - - -  
1.737,000. El cambio de las cifras absolutas en el período reve-  
la una tasa de crecimiento del 3.9 por ciento anual, una de las -  
más altas del mundo. Ese incremento resulta de una alta tasa -  
de natalidad, ya que la mortalidad ha permanecido relativamen-  
te constante y la inmigración no ha tenido significación. Sin em-  
bargo, en los años posteriores a 1960, se ha manifestado una per-  
manente declinación de la tasa bruta de natalidad. En 1960 fue -  
de 47.5 por mil habitantes y en 1969 de 35.5. Los datos más re-  
cientes indican que ha continuado el descenso, y que en 1970 era  
de 30.1 por mil habitantes. San José tenía en 1963 una población  
de 170,000 habitantes y residían en el área metropolitana - - -  
320,000 personas, o sea un 24 por ciento de la población total --  
del país. En 1968 el Gran San José tenía 400,000 habitantes.

Durante las últimas décadas el problema de la vivienda  
se ha agravado, principalmente en el área metropolitana de San  
José y en las provincias de Puntarenas y Guanacaste. En 1954  
se creó el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), pa-  
ra ayudar a las familias con bajas rentas en la obtención de vi-  
vienda. De 1965 a 1970 el INVU asistió a 5,108 familias en la so-

lución del problema habitacional, con una inversión de 97.2 millones de colones en préstamos y construcciones directas.

Vinculado al INVU desde 1962, opera un sistema de ahorro y préstamo como vivienda, que ha experimentado una gran expansión. A éste se agregó en 1970 el Departamento Central de Ahorro y Préstamo (DECAP), adscrito al Banco de Crédito Agrícola de Cartago, que cuenta con un aporte gubernamental de un millón y dos millones de un crédito externo. Al 30 de noviembre de 1971 se habían constituido dos asociaciones con 2,373 miembros, que habían captado ahorros por 3 millones de colones y autorizado 169 préstamos por un total de 7.3 millones de colones.

Desde 1969 el INVU tiene a su cargo la orientación del desarrollo urbano, ha preparado planes reguladores básicos para diversos cantones de la zona metropolitana de San José y elaboró un plan de inversiones, en especial para proyectos de vialidad, alcantarillado, mercados y terminales de autobuses. Además, fueron confeccionados los planes generales de Puntarenas y Limón.

Por ley de 1970 fue creado el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) que asiste financieramente y técnicamente

te a las municipalidades, promueve la formación de empresas municipales, mejora las administraciones locales y colabora en la planificación urbana.

### 3.9. CHILE

Chile, que realiza censos de población a intervalos regulares de aproximadamente diez años, realizó su más reciente relevamiento de población en 1970. En ese año la población total era de 8, 835. 000 habitantes, cifra que comparada con 7. 374, 000 registrados en 1960, refleja una tasa de crecimiento anual de 1. 5 por ciento en el decenio. Tal tasa, además de muy baja en comparación con el promedio de América Latina, resulta inferior al 2. 8 por ciento registrado en el país entre 1952-60.

El censo de 1970 indica un alto porcentaje de urbanización, con un grado elevado de concentración en las ciudades grandes e intermedias ubicadas a lo largo del Valle Central. En 1952 el 60 por ciento de la población era urbana; esta cifra se elevó en 1960 a 68 por ciento, estimándose que para 1970 alcanzaba aproximadamente un 75 por ciento. Consecuentemente, la población rural ha disminuido en términos absolutos y relativos.

La mayor parte de la población urbana vive en 29 ciu-



dades de más de 20,000 habitantes y en aglomeraciones forma-  
das por dos o más ciudades que constituyen áreas metropolita -  
nas. Un ejemplo es el complejo Valparaíso-Viña del Mar que -  
incluye, además, tres ciudades pequeñas. Las 29 ciudades cre -  
cieron durante la última década a una tasa anual de 3.1 por -  
ciento.

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo es el principal  
organismo gubernamental responsable de los programas de - -  
desarrollo urbano en Chile. Dependen de ese Ministerio varias  
agencias autónomas especializadas: La Corporación de la Vi -  
vienda (CORVI), la Corporación de Servicios Habitacionales -  
(CORHABIT), la Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU),  
y la Caja Central de Ahorros y Préstamos, que junto con 21 Aso -  
ciaciones de esta índole forman el Sistema Nacional de Ahorro  
y Préstamo (SINAP).

En la última década se prestó gran atención en Chile a  
la construcción de viviendas. En este período la población cre -  
ció en 20 por ciento, mientras que el número de unidades habi -  
tacionales aumentó en 326,000, equivalentes a un 28 por ciento.  
Sin embargo, todavía persiste un déficit agudizado por las vi -

viendas destruidas en las zonas de terremotos, y por la creciente demanda urbana creada por el continuo flujo migratorio rural-urbano.

Los programas de construcción iniciados al comienzo del período, tuvieron un gran impulso entre 1965-70 cuando se construyeron o rehabilitaron 258, 000 unidades. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo estima que de ese total, 57, 000 se destinaron a familias de bajos ingresos.

El Gobierno puso en ejecución en 1971 el Plan Habitacional de Emergencia, que representa uno de los esfuerzos más importantes que se desarrollan en el país en materia de desarrollo urbano. Aunque uno de sus objetivos es la promoción y expansión de los servicios sociales destinados a los sectores de bajos ingresos de la población, se da prioridad a la construcción de nuevas unidades de vivienda, de las cuales se esperaba construir 80, 000 en 1971.

Según SINAP, el número total de asociados del Sistema aumentó entre 1970 y 1971 de 421, 269 a 484, 000 personas. El monto total de ahorros pasó de 1, 600 a 2, 400 millones de escudos y el número total de préstamos concedidos pasó de

dades de más de 20, 000 habitantes y en aglomeraciones formadas por dos o más ciudades que constituyen áreas metropolitanas. Un ejemplo es el complejo Valparaíso-Viña del Mar que incluye, además, tres ciudades pequeñas. Las 29 ciudades crecieron durante la última década a una tasa anual de 3.1 por ciento.

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo es el principal organismo gubernamental responsable de los programas de desarrollo urbano en Chile. Dependen de ese Ministerio varias agencias autónomas especializadas: La Corporación de la Vivienda (CORVI), la Corporación de Servicios Habitacionales (CORHABIT), la Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU), y la Caja Central de Ahorros y Préstamos, que junto con 21 Asociaciones de esta índole forman el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (SINAP).

En la última década se prestó gran atención en Chile a la construcción de viviendas. En este período la población creció en 20 por ciento, mientras que el número de unidades habitacionales aumentó en 326, 000, equivalentes a un 28 por ciento. Sin embargo, todavía persiste un déficit agudizado por las vi -

83, 955 a 95, 041. El total de préstamos concedidos en 1971 -  
llegó a 11, 086: de ellos 6, 184 se destinaron a la compra de vi-  
viendas, 3, 249 a construcción de nuevas unidades habitaciona-  
les, 854 a cooperativas de viviendas y 799 a la ampliación y -  
terminación de unidades.

Uno de los problemas a los cuales el Gobierno conce-  
de mayor atención, es el de las personas que no poseen título  
de propiedad de la vivienda que habitan o del terreno ocupado -  
por dicha vivienda. En el sector urbano del país existen más -  
de 116, 000 unidades habitacionales en estas condiciones, de --  
las cuales 69, 000 se encuentran situadas en el Gran Santiago.

Las entidades responsables por el desarrollo de los -  
sistemas de agua potable y alcantarillado principalmente en el  
sector urbano, son la Dirección de Obras Sanitarias del Minis-  
terio de Obras Públicas (MOP), el Servicio Nacional de Salud  
(SNS) y la Empresa de Agua Potable de Santiago, la cual está  
vinculada al Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Las corpora-  
ciones autónomas de este Ministerio tienen a su cargo la insta-  
lación de sistemas de agua potable y alcantarillado en relación  
con sus programas de urbanización y construcción de viviendas.

Algunas ciudades como Viña del Mar y Valparaíso, -  
reciben el servicio prestado por empresas privadas.

Según estimaciones de los organismos gubernamenta-  
les, en 1969 el 71 por ciento del total de la población urbana re-  
cibía servicio de agua potable, mientras que el porcentaje ser-  
vido por sistemas de alcantarillado era bastante más reducido.

### 3.10 PERU.

En el curso de este siglo se levantaron dos censos en  
el Perú, en 1940 y 1961 respectivamente.

De acuerdo a los cálculos provenientes de fuentes na-  
cionales e internacionales, en 1970 la población del país alcan-  
zaba aproximadamente 13.6 millones de habitantes, cifra que  
concuerta con la suministrada por la Oficina de Estadística y  
Censos del Perú. La tasa anual media de crecimiento entre -  
1961-70 fue alrededor de 3.1 por ciento.

Entre 1961 y 1970 la población urbana se elevó del 47  
al 52 por ciento. Sin embargo, estos porcentajes no son muy -  
representativos, por cuanto la clasificación de centros urbanos  
se establece exclusivamente cuando la localidad constituye el -  
centro administrativo de una determinada jurisdicción política-

a pesar del tamaño de la población. Como resultado en muchos casos estas localidades tienen menos de 2, 000 habitantes.

La clasificación basada en la población que reside en centros urbanos de más de 20, 000 habitantes es mucho más adecuada. En 1961 había 25 localidades dentro de esta categoría, en las cuales residía 29 por ciento de la población total del país, o sea 2.8 millones de personas. En 1970 la población de estas ciudades se había elevado a 4.4 millones a una tasa anual media de 5.1 por ciento, superando ampliamente las tasas de crecimiento registradas en el sector rural. El centro urbano más importante del país es Lima-Callao, que en 1961-70 se expandió en 63 por ciento.

En las tres regiones geográficas principales del país - 14 ciudades del litoral, incluida Arequipa, pasaron de 2.4 a 3.9 millones entre 1961-70, reflejando un crecimiento promedio de 5.3 por ciento anual que demuestra una sustancial y sostenida corriente migratoria de la Sierra a la Costa, especialmente acentuada en los últimos veinte años. En la Sierra la tasa anual de crecimiento en nueve ciudades de más de 20, 000 habitantes, fue de 3.5 por ciento durante el período. Iquitos y Pu -

callpa, las dos principales ciudades amazónicas, crecieron a una tasa anual media de 4.2 por ciento.

Los desplazamientos demográficos señalados han tenido un efecto profundo sobre el carácter urbano del Perú. La migración y el crecimiento demográfico natural han causado déficit extremos en la infraestructura, los servicios y la vivienda del sector urbano. Grandes porcentajes de la población, especialmente en las ciudades de la Costa, vive en terrenos sin título de propiedad. Según señalan las estimaciones, solamente en Lima-Callao la población de ocupantes sin título era superior al 40 por ciento del total de habitantes del área metropolitana.

A partir de 1969 el Gobierno sancionó numerosas leyes destinadas a aliviar algunas de las deficiencias más graves del medio ambiente urbano. Una de las medidas adoptadas fue la creación de la Oficina Nacional de Desarrollo de Pueblos Jóvenes, encargada de los programas generales de mejoramiento comunitario. Adicionalmente se crearon o reorganizaron diversos organismos especializados dedicados a atender los problemas urbanos, entre los cuales se cuentan el Ministerio de Vi -

vienda, la Oficina General de Desarrollo Urbano y el Instituto Nacional de Planificación. Estos organismos coordinan sus actividades con diversos organismos regionales de fomento, con los grandes municipios y con los centros de investigación, como el Instituto de Planificación de Lima y el Centro de Población y Estudios de Desarrollo.

En el decenio de 1960, la Junta Nacional de la Vivienda (JNV) y el Banco de Vivienda del Perú (BVP), fueron los instrumentos principales de la planificación y financiamiento de vivienda para los grupos de bajos ingresos. En 1969 el Ministerio de Vivienda absorbió las funciones de la JNV, pasando a ser el núcleo centralizado de la planificación y ejecución de programas urbanos. Entre 1965 y septiembre de 1968, la JNV construyó un total de 37, 500 unidades. Al asumir las funciones de la Junta, el Ministerio continuó los trabajos de varios programas iniciados por ésta, construyendo 4, 500 unidades adicionales entre 1969 y 1971. A fines de 1971 había 8, 247 nuevas unidades en construcción patrocinadas por el Ministerio.

El BVP sigue siendo el principal organismo de financiamiento del sector público al alcance de las familias de bajos



ingresos. Su capital que ascendía a 746 millones de soles en agosto de 1969, se incrementó a 1,795 millones de soles en agosto de 1970, como resultado de una transferencia masiva de recursos de otras instituciones financieras y de diversas fuentes privadas.

El sistema de asociaciones de ahorro y préstamo del sector privado, iniciado a principios de 1960, ha experimentado el crecimiento más dinámico de América Latina. De un total de 11,344 socios en 1962, pasó en diciembre de 1970 a 372,624, afiliados en 320 organizaciones. El total de préstamos otorgados a través del sistema ascendió a 223.8 millones de soles a fines del mismo año.

Aproximadamente 59 por ciento (3.86 millones) de la población total urbana estimada en 6.55 millones, residía en viviendas con conexiones al sistema de agua corriente y 3.7 millones de personas o sea 57 por ciento del total contaba con servicios de alcantarillado. Según informes del Ministerio de Salud Pública, en 1970 el 35 y el 27 por ciento de la población del país recibía servicios de agua potable y alcantarillado respectivamente.

## CAPITULO CUARTO.

## CAPITULO CUARTO

### ESTRUCTURA, FUNCIONAMIENTO Y PERSPECTIVAS DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. (INFONAVIT).

- 4.1. LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.
- 4.2. ASPECTOS GENERALES DEL "INFONAVIT".
- 4.3. BASES PARA DETERMINAR LAS ORGANIZACIONES NACIONALES DE TRABAJADORES Y PATRONES, QUE DEBEN INTERVENIR EN LA DESIGNACION DE LOS MIEMBROS DE LA ASAMBLEA GENERAL DEL "INFONAVIT".
- 4.4. RELACION DE LAS ORGANIZACIONES NACIONALES DE TRABAJADORES Y PATRONES QUE INTERVENDRAN EN LOS NOMBRAMIENTOS DE SUS REPRESENTANTES EN LA ASAMBLEA GENERAL DEL "INFONAVIT".
- 4.5. CRITERIOS PARA LA DETERMINACION DE LAS CANTIDADES GLOBALES QUE SE ASIGNEN A LAS DISTINTAS REGIONES Y LOCALIDADES DEL PAIS.
- 4.6. CRITERIOS PARA LA ASIGNACION DE LOS RECURSOS DEL "INFONAVIT" A LOS DIVERSOS OBJETIVOS QUE LA LEY LE SEÑALA.
- 4.7. REGLAS GENERALES PARA EL OTORGAMIENTO DE CREDITOS DEL "INFONAVIT".

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

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, es un organismo de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que ha sido instituido atendiendo a la reforma de la Fracción XII del Artículo 123 Constitucional.

Asimismo, se puede afirmar que la Ley que lo crea es de utilidad social y de observancia general en toda la República, teniendo por fin regular las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad casas-habitación, según lo consigna la disposición constitucional.

Tomando en consideración la enorme importancia que tiene la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en el desarrollo económico y social del país, y con la única finalidad de comprender con toda claridad el contenido de esta Ley, nos permitiremos enunciar a continuación la Exposición de Motivos de la Iniciativa del Poder Ejecutivo Federal que crea la Ley anteriormente citada. Dicha Ex

posición está expresada de la siguiente manera:

CC. SECRETARIOS DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS DEL  
CONGRESO DE LA UNION.

Presente.

"AL SOLICITAR a la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión que se sirviera convocar a un periodo de sesiones extraordinarias, manifesté la importancia que el Ejecutivo a mi cargo otorga a la consideración de las disposiciones legales relativas a la vivienda de los trabajadores.

Una vez aprobada y promulgada la reforma a la Fracción X II del Apartado "A" del Artículo 123 de la Constitución General de la República, se hacía necesario suscitar de inmediato la atención del Congreso para que tuviese a bien ocuparse de los instrumentos jurídicos que harán posible llevar a la práctica los propósitos de solidaridad social contenidos en el nuevo texto constitucional.

El Ejecutivo Federal ha sometido ya a la consideración de ese Honorable Congreso un proyecto de reformas a la

Ley Federal del Trabajo, entre las que destacan las relaciona -  
das con las disposiciones del Título Cuarto, Capítulo III, que -  
regula la obligación patronal de contribuir a la constitución y -  
operación de un Fondo Nacional de la Vivienda, y los derechos  
que corresponden a los trabajadores.

Ahora, y en acatamiento del mandato Constitucional -  
que considera de utilidad social la expedición de una Ley para -  
la creación de un organismo destinado a administrar ese Fondo,  
me permito someter a Vuestra Soberanía este proyecto que pro -  
pone el establecimiento del INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL  
DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

El texto de la Fracción XII del Apartado "A" del Ar -  
tículo 123 Constitucional en vigor, prescribe que el organismo  
cuya creación se propone, esté integrado por representantes -  
del Gobierno Federal, de los Trabajadores y de los Patrones. -  
Disposición que obedece, en gran medida, al hecho de que el --  
Fondo Nacional de la Vivienda se instituye como un mecanismo  
de solidaridad social, de carácter nacional.

Con anterioridad a la Reforma Constitucional, la obli -  
gación de dotar de vivienda a los trabajadores debía cumplirse,

por diversos mecanismos que descansaban en las relaciones obrero-patronales. La creación de un sistema generalizado a la totalidad de la clase trabajadora en que concurrirán también con sus aportaciones todos los empresarios, exige, en cambio, la intervención del poder público en su administración.

Esta es la razón por la que el Instituto se define como un organismo de servicio social que, de ser creado por Ley -- del Congreso de la Unión, quedará tipificado como ORGANISMO FISCAL AUTONOMO.

Por otra parte, si bien la tutela de los derechos de los trabajadores en la relación obrero-patronal corresponde inicialmente a sus organizaciones, cuando se establece un sistema generalizado y obligatorio, compete al Estado el deber de implantar los mecanismos que permitan la adecuada protección de las garantías de todos los trabajadores, vigilar su cumplimiento y administrar las instituciones correspondientes.

Las instituciones de la República promueven la participación de los factores de la producción en la administración de organismos públicos cuyo funcionamiento directamente les afecta. Tendencia consecuente con el espíritu del Artículo 123

Constitucional que, sin detrimento de su carácter tutelar de los derechos de los trabajadores, propicia el equilibrio y la armonización de los factores de la producción. Existe, en efecto, una tradición jurídica en nuestro país que vincula democráticamente a los sectores de actividad económica en las instituciones del Derecho Social, particularmente las relacionadas con el Trabajo.

La experiencia adquirida justifica plenamente estas fórmulas de administración tripartita y autoriza a considerarlas como eficaces y dignas de mayor extensión. Tal es el caso, entre otros, del Instituto Mexicano del Seguro Social, la Comisión de los Salarios Mínimos y los Tribunales Laborales. Instituciones todas, que han venido desarrollando una práctica efectiva de participación y de diálogo entre los factores de la producción y afirmado, por ende, nuestros principios de convivencia, y han correspondido al propósito superior de la comunidad nacional, que busca simultáneamente la creación de fuentes de riqueza y la más justa distribución del ingreso.

La organización tripartita de las instituciones de Derecho Social ha revelado ser una fórmula adecuada para incre



mentar, bajo la coordinación del Gobierno, la responsabilidad de los factores de la producción en los asuntos de interés nacional. Ha demostrado, igualmente, su capacidad para relacionar con auténtico sentido democrático, la administración pública - con las necesidades y aspiraciones concretas de los beneficiarios de sus servicios.

Por las razones expuestas, el Ejecutivo Federal a mi cargo propuso que en la reforma a la Fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 de la Constitución se estipulase que el organismo encargado de administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda estuviese integrado por representantes del Gobierno Federal, de los Trabajadores y de los Patrones; - proposición que fue aprobada por ese H. Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados.

En cumplimiento de ese mandato Constitucional, el presente proyecto determina la participación de las Organizaciones de Trabajadores y de Patrones, y de funcionarios del Gobierno Federal, dentro de los órganos de administración y vigilancia del Instituto. Esta participación orientará el funcionamiento de la institución conforme a los programas generales de

desarrollo del país trazados por el Gobierno y armonizará los intereses sectoriales, previéndose, además, que con base en otros antecedentes institucionales, pueda coordinarse con establecimientos públicos que persiguen fines similares, para que cumpla con la mayor eficiencia su cometido.

Respecto del patrimonio del Instituto, se propone se integre con el propio Fondo Nacional de la Vivienda, de acuerdo con los lineamientos que establece el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que establecerá la Ley Federal del Trabajo, de aprobarse las reformas propuestas a ese H. Congreso por el Ejecutivo Federal, con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal, con los bienes y derechos que adquiera por cualquier título y con los rendimientos que se obtengan de la inversión de todos esos recursos.

Por cuanto a la estructuración orgánica del Instituto, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, fijará las bases para determinar las Organizaciones Nacionales de Trabajadores y de Patronos que intervengan en la constitución y funcionamiento de sus diferentes ór

ganos directores.

La Asamblea General, responsable de determinar la política y los programas que habrán de orientar la marcha de la institución, estará integrada por un adecuado número representativo de miembros de los diversos sectores. Se estima conveniente, sin embargo, no otorgar el voto a título individual, sino que se exprese unitariamente, por sector, ya que tratándose de resoluciones de carácter general, en las que importa la firmeza y estabilidad de los criterios y considerando además que de las votaciones de la Asamblea surgirá la integración de otros órganos de gobierno, es sin duda necesaria la unificación de opiniones y de posiciones en el seno de cada representación.

En cambio, tanto en el Consejo de Administración como en la Comisión de Vigilancia se propone que el voto sea individual, ya que se considera que las cuestiones de carácter técnico que habrán de resolverse, e inclusive no pocos casos concretos, podrán ser mejor tratados por el criterio personal de cada uno de los integrantes de esos órganos.

Al Consejo de Administración corresponderá principal

mente decidir sobre inversiones y operaciones del Instituto, re  
glamentar sus actividades y resolver sobre el establecimiento  
de comisiones consultivas regionales que asesoren y proponu -  
gan proyectos de vivienda en sus respectivas circunscripciones  
territoriales.

En la Comisión de Vigilancia estarán también repre -  
sentados los factores de la producción junto al Gobierno Fede -  
ral. Sus atribuciones de vigilancia y auditoría se complementa -  
rán con otras, de carácter correctivo, que le permitirán propo -  
ner medidas tendientes a mejorar el funcionamiento del Institu -  
to.

Un Director General nombrado por la Asamblea Gene -  
ral a proposición del C. Presidente de la República encabezará  
los órganos ejecutivos. Es evidente que la operación cotidiana  
de una institución como la que esta Ley establece, debe des -  
cansar en la responsabilidad de personal técnico y con líneas  -  
de mando claramente definidas que eviten todo género de distor -  
siones administrativas.

El marco de actividades del Director General estará  -  
regulado por las disposiciones de los órganos de gobierno a los

que debe rendir cuentas. Ejecutará los acuerdos del Consejo y tendrá la facultad de nombrar al personal del organismo señalándole sus atribuciones y remuneración según tabuladores aprobados por el Consejo. El Director General tendrá la representación legal del Instituto.

En virtud de que la autoridad ejecutiva del Instituto es unitaria, se propone el establecimiento de dos Directores Sectoriales, que tendrán como exclusiva función el servir de enlace entre su respectiva representación y el Director General. Así éste último podrá consultar cuando lo estime conveniente y recibir las sugerencias de un miembro calificado de cada uno de los sectores interesados en la marcha del Instituto.

La Comisión de Inconformidades y de Valuación, que viene a completar el conjunto de mecanismos representativos, estará integrada por tres miembros y fungirá como órgano administrativo, de carácter eminentemente técnico. Por la importancia que habrá de tener la evaluación de las prestaciones en materia de habitación que las empresas proporcionen a los trabajadores, los dictámenes que al respecto elabore la Comisión, serán resueltos, en definitiva, por el Consejo de Admi-

nistración.

El proyecto establece las bases necesarias para el adecuado cumplimiento de la obligación constitucional a cargo de las empresas de hacer aportaciones al Fondo, que deberán ser del 5% del monto del salario de sus trabajadores de acuerdo con la reforma a la Ley Federal del Trabajo en vigor, así como la de enterar los descuentos que realicen en dichos salarios para el pago de las amortizaciones correspondientes a los préstamos concedidos por el Instituto. A estas obligaciones se les da el carácter de fiscales con el propósito de asegurar la adecuada operación del Fondo y en virtud de que representan contribuciones destinadas a la realización de un servicio social, a cargo del Instituto.

La recaudación y el cobro de los recursos se hará a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de las oficinas autorizadas por ésta, lo que permitirá el aprovechamiento del sistema bancario nacional y que las operaciones del Instituto se lleven a cabo con la mayor seguridad y economía.

Para que las aportaciones de los patrones permitan otorgar el crédito barato y suficiente que señala la Constitución,

los depósitos que se hagan tienen un plazo fijo de 10 años, sin causa de intereses, y a fin de que beneficien en la mayor medida posible a los trabajadores, se propone queden exentos de toda clase de impuestos y que no puedan ser objeto de cesión o embargo, excepto cuando se trate del cobro de créditos otorgados a sus titulares por el Instituto.

Conforme a estos criterios, la Iniciativa de Ley prevé que cuando un trabajador, titular de depósitos constituidos a su favor en el Instituto, se jubile o deje de estar sujeto a una relación laboral, pueda optar por recibir de inmediato el total de los depósitos que le correspondan o permanecer dentro del sistema. Esto permitirá al trabajador escoger el régimen que estime más conveniente según su situación y necesidades y propiciará que el Fondo cuente con mayores recursos facilitando el otorgamiento progresivo y creciente de préstamos.

En el supuesto de que un trabajador quede incapacitado de manera total y permanente o muera, el monto de los depósitos se entregará, en su caso, al propio trabajador o a sus beneficiarios. En la segunda hipótesis, se considera que, tratándose de ahorros a favor de los trabajadores, debe prevalecer -

su libre voluntad para señalar a las personas que disfrutarán de los mismos. En defecto de lo anterior, se establece un régimen de prioridades que tiende a proteger a los familiares o a las personas que hubiesen hecho vida conyugal o dependido económicamente del trabajador.

Para no poner en peligro el patrimonio familiar derivado de los derechos que se otorgan a los trabajadores, éstos quedarán asegurados de modo que, en caso de incapacidad total o de muerte, cesen las obligaciones contraídas con el Instituto. Todos los gastos de este aseguramiento correrán a cargo de la Institución.

El sistema de financiamiento se estructura conforme al régimen previsto por la Constitución, dentro del cual los recursos del Instituto deberán destinarse al otorgamiento de créditos a los trabajadores titulares de depósitos, para la adquisición, construcción, reparación, ampliación o mejoras de habitaciones o para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos, así como a la concesión de créditos a promotores o constructores, destinados a la edificación de conjuntos habitacionales, cuyas viviendas sean adquiridas en propiedad por los



trabajadores.

Los créditos a los trabajadores se concederán a una -  
tasa de interés del 4% anual sobre saldos insolutos, notoria -  
mente inferior a la que prevalece en el mercado, y a plazos no -  
menores de 10 y hasta 20 años; esto último tratándose de - -  
préstamos para la construcción o adquisición de habitaciones.  
Este sistema, particularmente benéfico para los trabajadores  
que reciban crédito del Instituto, se fortalece con una disposi -  
ción que prevé una prórroga hasta de 12 meses en el pago, sin  
intereses, de las amortizaciones correspondientes, en los ca -  
sos en que el acreditado deje de estar sujeto a una relación la -  
boral.

La Iniciativa reconoce el derecho de los trabajadores  
para ejercer el crédito que les otorgue el Instituto en la loca -  
lidad que designen, independientemente de aquella o aquellas -  
en las que presten sus servicios. De esta manera, se asegura  
que los asalariados, que por la naturaleza de su trabajo, no - -  
cuenten con domicilio fijo, escojan con absoluta libertad la ubi -  
cación de su vivienda.

En virtud de que el precepto constitucional a cuya re -

glamentación corresponde la presente Iniciativa, determina que en esta Ley deben de regularse las formas y procedimientos - conforme a los cuales los trabajadores puedan adquirir en pro - piedad habitaciones, el proyecto establece un régimen flexible que, tomando debidamente en cuenta la equidad en la aplicación de los recursos y su adecuada distribución geográfica, permite al Instituto asignarlos al otorgamiento de los diversos tipos de créditos que puede conceder, considerando, entre otros ele - mentos de juicio, la procedencia de las aportaciones, la deman - da y las necesidades de habitación en las diversas zonas del -- país y la factibilidad de realizar los proyectos correspondientes.

Una vez hecha esta asignación los créditos individuales se otorgarán con vistas a las necesidades de los propios traba - jadores y de sus familias, al monto del salario de los presun - tos acreditados y a las características de las habitaciones res - pectivas. En los casos que existan grupos de trabajadores con el mismo derecho a obtener créditos, el otorgamiento se hará - por sorteo a fin de asegurar la debida objetividad en la materia.

En atención al carácter financiero del organismo, su - control y vigilancia quedan encomendados a la Comisión Nacio -

nal Bancaria y de Seguros y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La primera deberá intervenir y vigilar que la contabilidad del Instituto y sus operaciones se ajusten a las normas establecidas informando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de las irregularidades que a su juicio encuentre, para que se corrijan. Esta Secretaría deberá opinar sobre los valores de renta fija en que el Instituto pueda invertir transitoriamente sus recursos, aprobar los financiamientos que reciba y vigilar que sus programas financieros anuales no excedan a sus presupuestos de ingresos corrientes y a los financiamientos que se le concedan.

El cumplimiento de la obligación patronal de enterar los aportes se basará en los registros fiscales y corresponderá al Consejo de Administración determinar en un instructivo los términos respectivos.

Con el objeto de asegurar que todo trabajador quede inscrito y disfrute cabalmente de los beneficios del régimen propuesto, se determina el derecho de los trabajadores a proporcionar informes al Instituto, acerca de las omisiones patronales que puedan afectarlos y la propia institución, en cualquier

caso, puede decidir sobre la procedencia de la inscripción.

La información a los trabajadores acerca del monto - de las aportaciones a su favor y la cuantía de los descuentos pa - ra pagar créditos otorgados está ampliamente garantizada, ya que constituye un elemento de seguridad y tranquilidad, y debe proporcionarse en cualquier momento. Los patrones por su - parte, están obligados a entregar constancias del registro al - trabajador que deje de prestarle sus servicios.

Las experiencias de instituciones que puedan tener se - mejanza con el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y la necesidad de encontrar mecanismos - prácticos y ágiles, originan las normas relativas al cobro de los aportes. Estos se enterarán bimestralmente y a través de las oficinas receptoras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Pú - blico, la cual concentrará las aportaciones y las entregará periódicamente al Instituto, en plazos ciertos y fijos. De esta mane - ra se establece un sistema de regularidad, que permite la pla - neación de los programas y los financiamientos de la institu - ción.

La pérdida de la calidad de asalariado y sus efectos han

sido determinados con precisión con objeto de extender, dentro de límites posibles, los beneficios del sistema. Así, sólo al transcurrir 12 meses desde el momento de dejar de prestar servicios a un patrón, se entenderá que ha terminado la relación de trabajo, salvo que exista litigio pendiente ante las autoridades laborales. De esta forma, se impiden las sucesivas altas y bajas, que implican inútiles gastos administrativos, y se mantienen los depósitos a favor del trabajador.

La Iniciativa de Ley contiene un sistema de recursos para solucionar las posibles controversias que pudieran surgir con el funcionamiento del Instituto.

En primer lugar, se instituye un recurso de inconformidad para resolver cualesquiera actos del Instituto que lesionen a los trabajadores y a sus beneficiarios o a los patronos. Por la naturaleza de este recurso, se ha estimado conveniente dejar a opción de los interesados el agotarlo o acudir directamente a los tribunales para sustanciar su reclamación. Agotado dicho recurso, o en caso de desestimarlo, será a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje a la que corresponda conocer de las controversias que se susciten entre los trabajado

res y el Instituto; el Tribunal Fiscal de la Federación conocerá a su vez, de las que se planteen entre los patrones y el propio Instituto y, por último, serán los tribunales ordinarios los competentes para resolver las controversias derivadas de adeudos de los trabajadores por créditos que les haya concedido el propio Instituto.

El sistema de infracciones abarca tres aspectos: el que se refiere a las que se cometan a la presente Ley en su calidad de conjunto de normas de trabajo; el relativo al incumplimiento de cargas fiscales; y el que considera la comisión de actos que nuestras leyes penales catalogan como delitos.

Corresponderá a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social la facultad de imponer, en su caso, las multas por infracciones a esta Ley que cometan los patrones en perjuicio de sus trabajadores o del Instituto.

De acuerdo con el Artículo 29, tanto las obligaciones patronales de hacer las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y enterar, en su caso, los descuentos, como los mecanismos para su cobro, tienen el carácter de fiscales. Consecuentemente, el incumplimiento de esas

obligaciones cae en el ámbito de las infracciones fiscales.

Comete delito de fraude el patrón que recurra a cual -  
quiera de los medios previstos por la legislación penal para --  
omitir total o parcialmente el pago de sus aportaciones y el en  
tero de los descuentos.

Supuesto que el Instituto habrá de tener carácter tri -  
partita, el Ejecutivo a mi cargo juzgó oportuno recoger las opi  
niones y los estudios técnicos elaborados por los Organismos -  
de Trabajadores y Patrones a fin de utilizarlos ampliamente en  
la redacción de este proyecto de Ley. Estima que el documenen-  
to así formulado recoge las aspiraciones legítimas de los sec -  
tores y que, como deberá hacerlo en adelante el Instituto, los -  
armoniza conforme al interés superior de la comunidad.

El proyecto contiene los preceptos que se considera -  
ron indispensables para normar el funcionamiento administrati-  
tivo del Instituto. "Deliberadamente no se han precisado con de  
talle algunos procedimientos que deberán ser orientados, nece  
sariamente, por la experiencia y que serán, por consiguiente, -  
objeto de normas internas que irán poniendo en vigor los órgani-  
nos de gobierno de la Institución. El Instituto deberá, por otra

parte, atender cuestiones cuya naturaleza evolucionará con el tiempo y se pensó por ello organizarlo con la flexibilidad suficiente para que pueda resolverlas de una manera práctica".

El Instituto que se pretende crear tiene, sin duda alguna, características novedosas. Aunque en la formulación del proyecto se tomaron en cuenta diversas experiencias institucionales, se estimó asimismo que tanto el origen constitucional del organismo, como las necesidades específicas a las que habrá de hacer frente, obligaban a dotarlo de normas, en muchos casos originales.

La expedición de este instrumento viene a complementar, en la esfera legislativa, la creación de las bases institucionales para "afrentar globalmente el problema de la vivienda de los trabajadores" en los términos previstos por la reforma a la Fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional.

Se trata de establecer un sistema de solidaridad social que conjuge la obligación de todos los patrones de la República y sume igualmente los derechos de todos los trabajadores para resolver con posibilidades de éxito, un problema que se consi-



deraba de muy difícil solución si se le hacía frente, como esta  
ba previsto hasta ahora, en el ámbito de cada empresa.

El mecanismo financiero que se pondrá en marcha, -  
contribuirá a incrementar la actividad económica del país e irá  
formando, a lo largo de los años, un valioso patrimonio, cons-  
tituido en favor de los trabajadores, lo que representa una des-  
tacada conquista en la política social de la Revolución Mexica -  
na.

El problema es sin embargo de tal magnitud, que no -  
bastarán, sobre todo en sus inicios, los recursos del Fondo pa-  
ra resolverlo satisfactoriamente. Al lado de él subsistirán y -  
se ampliarán otros mecanismos de financiamiento y otras pro-  
mociones del Estado que, en su conjunto, integran una Política  
de Vivienda, Seguridad Social, Desarrollo Regional y Regenera  
ción Urbana.

Es pertinente recordar, asimismo, que los aspectos -  
financieros del programa habitacional de los trabajadores se -  
vinculan, por necesidad, con las perspectivas mismas del desa-  
rrollo económico y social del país y particularmente con el cre-  
cimiento de los volúmenes de empleo y con la elevación de los-

niveles de vida de la población.

La Institución y su crecimiento dependerán, así, del impulso que podamos dar a las oportunidades laborales, la productividad general de la sociedad, la "justa remuneración al trabajo humano", el mejoramiento en nuestros sistemas de convivencia y el desenvolvimiento de los programas de bienestar social.

Por otra parte, en sus aspectos operativos, el funcionamiento del Fondo no dependerá exclusivamente de las aportaciones económicas que lo sostengan, ni siquiera del apoyo financiero que habrá de prestarle el Gobierno Federal. Dependerá, igualmente, de una conjugación de factores externos entre los cuales se encuentran, principalmente, la adecuada distribución de los centros de trabajo en el territorio nacional, el desarrollo de los servicios municipales, la promoción de actividades educativas y de esparcimiento, la planeación racional de los centros urbanos y una amplia política de reservas territoriales.

De ahí la importancia que tiene, en la constitución de este organismo, la intervención del poder público para conjuntar

gar los intereses de los sectores, así como para enlazar sus actividades con las que se realicen en otros campos de la actividad administrativa y de la vida nacional.

Hechas las anteriores consideraciones, el Ejecutivo a mi cargo estima que la creación del Instituto constituye un paso firme, dotado de una enorme potencialidad para resolver eficazmente el problema de la vivienda, tal como se lo propuso en su programa de trabajo el Gobierno de la República.

Desde las primeras jornadas en que solicité la confianza de los mexicanos para constituirme, por su mandato, en el coordinador de los esfuerzos nacionales, reiteré que los trabajadores de México tenían "derecho a una morada familiar digna".

Durante varios meses de diálogo y de trabajo, después de haber analizado las experiencias acumuladas en años anteriores, de haber escuchado la opinión de los sectores más interesados y de los técnicos en la materia, el Ejecutivo Federal tomó la determinación de proponer al Poder Legislativo las reformas adecuadas a los instrumentos jurídicos vigentes a fin de emprender con el mayor vigor la resolución de uno de los problemas fundamentales que aquejan a la comunidad mexicana.

Al someter este proyecto a su elevada consideración -  
lo hago pues, animado por la certidumbre de que, dentro del -  
marco de división y colaboración de Poderes establecido por -  
la Constitución, nos aprestamos a imprimir un avance sustan -  
tivo en el logro de la Justicia Social, que es meta primordial -  
del régimen político de la República". (43)

Por otra parte, es necesario hacer notar que en el -  
Diario Oficial del 24 de abril de 1972 salió publicada la Ley -  
que creó el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los  
Trabajadores, la cual está contenida en los Artículos siguien -  
tes:

"ARTICULO 1. - Esta Ley es de utilidad social y de -  
observancia general en toda la República.

ARTICULO 2. - Se crea un organismo de servicio so -  
cial con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se deno -  
mina "INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA -  
PARA LOS TRABAJADORES", con domicilio en la ciudad de -  
México.

(43). - Cfr. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Tra -  
bajadores. Disposiciones Legales. México. 1972. pp. 35 a 45.

ARTICULO 3. - El Instituto tiene por objeto:

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

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

A). - La adquisición en propiedad de habitaciones comodas e higiénicas;

B). - La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones; y

C). - El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores;

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

IV. - Lo demás a que se refiere la Fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional y el Título Cuarto, Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo, así como lo que esta Ley establece.

ARTICULO 4. - El Instituto cuidará que sus activida

des se realicen dentro de una "política integrada de vivienda y desarrollo urbano". Para ello podrá coordinarse con otros organismos públicos.

ARTICULO 5. - El patrimonio del Instituto se integra:

I. - Con el FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA, que se constituye con las aportaciones que deben hacer los patronos, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 123, Apartado "A", Fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Título Cuarto, Capítulo III, de la Ley Federal del Trabajo y con los rendimientos que provengan de la inversión de estos recursos;

II. - Con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal;

III. - Con los bienes y derechos que adquiera por cualquier título; y

IV. - Con los rendimientos que obtenga de la inversión de los recursos a que se refieren las Fracciones II y III.

ARTICULO 6. - Los órganos del Instituto serán: la ASAMBLEA GENERAL, el CONSEJO DE ADMINISTRACION,

la COMISION DE VIGILANCIA, el DIRECTOR GENERAL, dos DIRECTORES SECTORIALES, la COMISION DE INCONFORMIDADES y DE VALUACION y las COMISIONES CONSULTIVAS REGIONALES.

ARTICULO 7. - La Asamblea General es la autoridad suprema del Instituto, y se integrará en FORMA TRIPARTITA con cuarenta y cinco miembros, designados:

Quince por el Ejecutivo Federal.

Quince por las Organizaciones Nacionales de Trabajadores; y

Quince por las Organizaciones Nacionales Patronales.

Por cada miembro propietario se designará un suplente.

Los miembros de la Asamblea General durarán en su cargo seis años y podrán ser removidos libremente por quien los designe.

ARTICULO 8. - El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, fijará las bases para determinar las Organizaciones Nacionales de Trabajadores y Patronos que intervendrán en la designación de los

miembros de la Asamblea General.

ARTICULO 9. - La Asamblea General deberá reunirse por lo menos dos veces al año.

ARTICULO 10. - La Asamblea General, tendrá las atribuciones y funciones siguientes:

I. - Examinar y en su caso aprobar, dentro de los últimos tres meses del año, el presupuesto de ingresos y egresos y los planes de labores y de financiamientos del Instituto para el siguiente año;

II. - Examinar y en su caso aprobar, dentro de los cuatro primeros meses del año, los estados financieros que resulten de la operación en el último ejercicio, los dictámenes de la Comisión de Vigilancia y el informe de actividades de la Institución.

III. - Decidir, señalando su jurisdicción, sobre el establecimiento y modificación o supresión de las Comisiones Consultivas Regionales del Instituto;

IV. - Expedir los reglamentos del Instituto;

V. - Establecer las reglas para el otorgamiento de créditos y para la operación de los depósitos a que se refiere esta



Ley:

VI. - Examinar y aprobar anualmente el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto, los que no deberán exceder del uno y medio por ciento de los recursos totales que maneje;

VII. - Determinar, a propuesta del Consejo de Administración, las reservas que deban constituirse para asegurar la operación del FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA y el cumplimiento de los demás fines y obligaciones del Instituto. Estas reservas deberán invertirse en Valores de Instituciones Gubernamentales; y

VI II. - Las demás, necesarias para el cumplimiento de los fines del Instituto, que no se encuentren encomendadas a otro órgano del mismo.

ARTICULO 11. - Las sesiones de la Asamblea General serán presididas en forma rotativa, en el orden que establece el Artículo 7, por el miembro que cada una de las representaciones designe.

ARTICULO 12. - El Consejo de Administración estará integrado por quince miembros, designados por la Asamblea -

General en la forma siguiente: cinco a proposición de los representantes del Gobierno Federal, cinco a proposición de los representantes de los Trabajadores y cinco a proposición de los representantes Patronales, ante la misma Asamblea General. Por cada consejero propietario se designará un suplente.

Los miembros del Consejo de Administración no lo podrán ser de la Asamblea General.

ARTICULO 13. - Los Consejeros durarán en su cargo seis años y serán removidos por la Asamblea General, a petición de la representación que los hubiere propuesto.

La solicitud de remoción que presente el Sector se hará por conducto del Director General.

En tanto se reúne la Asamblea General, los consejeros cuya remoción se haya solicitado quedarán de inmediato suspendidos en sus funciones.

ARTICULO 14. - Los miembros del Consejo de Administración presidirán las sesiones en forma rotativa por las representaciones en el orden a que se refiere el Artículo 12, y dentro de cada una de ellas, por orden alfabético.

ARTICULO 15. - El Consejo de Administración sesio-

ará por lo menos dos veces al mes.

**ARTICULO 16.** - El Consejo de Administración tendrá las atribuciones y funciones siguientes:

I. - Decidir, a propuesta del Director General, sobre las inversiones de los fondos y los financiamientos del Instituto, conforme a lo dispuesto por el Artículo 66, Fracción II;

II. - Resolver sobre las operaciones del Instituto, excepto aquellas que por su importancia, a juicio de alguno de los sectores o del Director General, ameriten acuerdo expreso de la Asamblea General, la que deberá celebrarse dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se haga la petición correspondiente;

III. - Proponer a la Asamblea General el establecimiento, modificación, supresión y jurisdicción de las Comisiones Consultivas Regionales del Instituto;

IV. - Examinar y en su caso aprobar, la presentación a la Asamblea General, de los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores y de financiamientos, así como los estados financieros y el informe de actividades formulados por la Dirección General;

V. - Presentar a la Asamblea General para su examen y aprobación, los reglamentos del Instituto;

VI. - Estudiar y en su caso aprobar, los nombramientos del personal directivo y de los delegados regionales que proponga el Director General;

VII. - Presentar a la Asamblea General para su aprobación, el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto, los que no deberán exceder del uno y medio por ciento de los recursos totales que administre el Instituto;

VIII. - Estudiar y en su caso aprobar, los tabuladores y prestaciones correspondientes al personal del Instituto, propuestos por el Director General y conforme al presupuesto de gastos de administración autorizados por la Asamblea General;

IX. - Proponer a la Asamblea General las reglas para el otorgamiento de créditos, así como para la operación de los depósitos a que se refiere esta Ley;

X. - Designar en el propio Consejo, a los miembros de la Comisión de Inconformidades y de Valuación, a propuesta de los representantes del Gobierno Federal, de los Trabajado-

res y de los Patrones, respectivamente; y

XI. - Las demás que le señale la Asamblea General.

ARTICULO 17. - La Comisión de Vigilancia se integrará con nueve miembros designados por la Asamblea General. - Cada una de las representaciones propondrá el nombramiento de tres miembros, con sus respectivos suplentes.

Los miembros de esta Comisión, no podrán serlo de la Asamblea General ni del Consejo de Administración.

La Comisión de Vigilancia será presidida en forma rotativa, en el orden en que las representaciones que propusieron el nombramiento de sus miembros, se encuentran mencionadas en el Artículo 6.

Los miembros de la Comisión de Vigilancia durarán en su cargo seis años y serán removidos por la Asamblea General, a petición de la representación que los hubiere propuesto.

La solicitud de remoción que presente el Sector, se hará por conducto del Director General.

En tanto se reúne la Asamblea General, los miembros de la Comisión de Vigilancia cuya remoción se haya solicitado quedarán de inmediato suspendidos en sus funciones.

ARTICULO 18. - La Comisión de Vigilancia tendrá -  
las siguientes atribuciones y funciones:

I. - Vigilar que la administración de los recursos y -  
los gastos, así como las operaciones, se hagan de acuerdo con  
las disposiciones de esta Ley y de sus Reglamentos;

II. - Practicar la auditoría de los estados financieros  
y comprobar, cuando lo estime conveniente, los avalúos de los  
bienes, materia de operación del Instituto;

III. - Proponer a la Asamblea y al Consejo de Admi -  
nistración, en su caso, las medidas que juzgue convenientes pa  
ra mejorar el funcionamiento del Instituto; y

IV. - En los casos que a su juicio lo ameriten, citar a  
Asamblea General.

La Comisión de Vigilancia dispondrá del personal y de  
los elementos que requiera para el eficaz cumplimiento de sus  
atribuciones y funciones.

ARTICULO 19. - La Comisión de Vigilancia designará  
a un Auditor Externo que será Contador Público en ejercicio de  
su profesión, para auditar y certificar los estados financieros-  
del Instituto. El auditor externo tendrá las más amplias facul

tades para revisar la contabilidad y los documentos de la Institución y podrá sugerir a la Comisión de Vigilancia las modificaciones y reformas que a su juicio convenga introducir, poniendo a su disposición los informes y documentos que requiera el ejercicio de sus atribuciones y funciones.

ARTICULO 20. - La Comisión de Vigilancia presentará ante la Asamblea General, un dictamen sobre los estados financieros de cada ejercicio social del Instituto, acompañado del dictamen del auditor externo, para cuyo efecto les serán dados a conocer, por lo menos treinta días antes de la fecha en que se vaya a celebrar la Asamblea General correspondiente.

ARTICULO 21. - El Balance Anual del Instituto deberá publicarse dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que sea aprobado por la Asamblea General, por lo menos en dos de los diarios que tengan mayor circulación.

ARTICULO 22. - El Director General será nombrado por la Asamblea General, a proposición del Presidente de la República. Para ocupar dicho cargo, se requiere ser mexicano por nacimiento, de reconocida honorabilidad y experiencia técnica y administrativa.

ARTICULO 23. - El Director General tendrá las si -  
guientes atribuciones y funciones.

I. - Representar legalmente al Instituto con todas las -  
facultades que corresponden a los mandatarios generales para  
pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio, y -  
las especiales que requieran cláusula especial conforme a la -  
Ley, en los términos de los tres primeros párrafos del Artícul  
o 2.554 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federal  
es. Estas facultades las ejercerá en la forma en que acuerde  
el Consejo de Administración.

El Director General podrá otorgar y revocar poderes  
generales o especiales; pero cuando sean en favor de personas  
ajenas al Instituto, deberá recabar previamente el acuerdo del  
Consejo de Administración;

II. - Asistir a las sesiones de la Asamblea General -  
y del Consejo de Administración, con voz, pero sin voto;

III. - Ejecutar los acuerdos del Consejo de Administr -  
tración;

IV. - Presentar anualmente al Consejo de Administraci  
ción, dentro de los dos primeros meses del año siguiente, los



estados financieros y el informe de actividades del ejercicio anterior;

V. - Presentar al Consejo de Administración, a más tardar el último día de octubre de cada año, los presupuestos de ingresos y egresos, el proyecto de gastos y los planes de labores y de financiamientos para el año siguiente;

VI. - Presentar a la consideración del Consejo de Administración, un informe mensual sobre las actividades del Instituto;

VII. - Presentar al Consejo de Administración, para su consideración y en su caso aprobación, los proyectos concretos de financiamiento;

VIII. - Nombrar y remover al personal del Instituto, señalándole sus funciones y remuneraciones; y

IX. - Las demás que le señalen esta Ley y sus disposiciones reglamentarias.

ARTICULO 24. - La Asamblea General, a propuesta de los representantes de los trabajadores y de los patrones, nombrará a dos Directores Sectoriales, uno por cada Sector, que tendrán como función el enlace entre el Sector que represen

tan y el Director General. Los Directores Sectoriales asistirán a las sesiones del Consejo de Administración, con voz, pero sin voto.

El Director General y los Directores Sectoriales no podrán ser miembros de la Asamblea General, del Consejo de Administración, ni de la Comisión de Vigilancia.

ARTICULO 25. - La Comisión de Inconformidades y de Valuación se integrará en forma tripartita con un miembro por cada representación, designados conforme a lo dispuesto por el Artículo 16, Fracción X, de la presente Ley. Por cada miembro propietario se designará un suplente.

La Comisión conocerá, sustanciará y resolverá, los recursos que promuevan ante el Instituto, los patronos, los trabajadores o sus causahabientes y beneficiarios, en los términos del reglamento correspondiente y con sujeción a los criterios que sobre el particular, establezca el Consejo de Administración.

La Comisión conocerá de las controversias que se susciten sobre el valor de las prestaciones que las empresas estuvieren otorgando a los trabajadores, en materia de habita-

ción, para decidir si son inferiores, iguales o superiores al porcentaje consignado en el Artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo y poder determinar las aportaciones que deban enterar al Instituto o si quedan exentas de tal aportación. Una vez tramitadas las controversias en los términos del reglamento respectivo, la Comisión presentará un dictamen sobre las mismas al Consejo de Administración, que resolverá lo que a su juicio proceda.

ARTICULO 26. - Las Comisiones Consultivas Regionales, se integrarán en forma tripartita y actuarán en las áreas territoriales que señale la Asamblea General. Su funcionamiento se determinará conforme al Reglamento que para tales efectos apruebe la propia Asamblea.

ARTICULO 27. - Las Comisiones Consultivas Regionales tendrán las atribuciones y funciones siguientes:

I. - Sugerir al Consejo de Administración, a través del Director General, la localización más adecuada de las áreas y las características de las habitaciones de la región, susceptibles de ser financiadas;

II. - Opinar sobre los proyectos de habitaciones a fi -

nanciar en sus respectivas regiones;

III. - Las de carácter administrativo que establezca el Reglamento de las Delegaciones Regionales; y

IV. - Las demás de carácter consultivo que les encomienda el Director General.

ARTICULO 28. - En la Asamblea General, corresponderá emitir un voto a los representantes del Gobierno Federal, uno a los representantes de los Trabajadores y uno a los representantes de los Patrones. En el Consejo de Administración, en la Comisión de Vigilancia y en la Comisión de Inconformidades y de Valuación, cada uno de sus miembros tendrá un voto.

ARTICULO 29. - Son obligaciones de los patrones:

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

II. - Efectuar las aportaciones al "Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores", en los términos de la Ley Federal del Trabajo, de la presente Ley y sus Reglamentos; y

III. - Hacer los descuentos a sus trabajadores en sus

salarios, conforme a lo previsto en los Artículos 97 y 110 de la Ley Federal del Trabajo, que se destinen al pago de abonos para cubrir préstamos otorgados por el Instituto, así como enterar el importe de dichos descuentos en la forma y términos que establecen esta Ley y sus Reglamentos.

ARTICULO 30. - Las obligaciones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos a que se refiere el Artículo anterior, así como su cobro, tienen el carácter de fiscales .

El "Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores", para esos efectos tiene el carácter de ORGANISMO FISCAL AUTONOMO, facultado para determinar en caso de incumplimiento el importe de las aportaciones patronales y las bases para su liquidación y para su cobro. El Instituto determinará el monto de las cantidades a enterar procedentes de los descuentos antes mencionados.

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

ARTICULO 31. - Para la inscripción de los patrones

y de los trabajadores en el Instituto, se tomarán como base los padrones fiscales, en los términos que fije el Instructivo que al efecto expida el Consejo de Administración. Dicho Instructivo señalará la forma en que los patrones se inscribirán e inscribirán a sus trabajadores, y determinará los avisos que deban darse sobre altas y bajas de trabajadores, las modificaciones de salarios y demás datos necesarios al Instituto para el cumplimiento de sus fines.

ARTICULO 32. - En el caso de que el patrón no cumpla con la obligación de inscribir al trabajador o de aportar al Fondo Nacional de la Vivienda las cantidades que deba enterar, los trabajadores tienen derecho de acudir al Instituto proporcionándole los informes correspondientes, sin que ello releve al patrón del cumplimiento de su obligación y lo exima de las sanciones en que hubiere incurrido.

ARTICULO 33. - El Instituto podrá inscribir a los trabajadores sin previa gestión de éstos o de los patrones.

ARTICULO 34. - El trabajador tendrá derecho, en todo momento, a solicitar y obtener información directa del Instituto o a través del patrón al que preste sus servicios, sobre

el monto de las aportaciones a su favor, así como de los des -  
cuentos hechos a su salario para cubrir abonos de capital e in-  
tereses correspondientes a los créditos que le haya otorgado el  
Instituto.

Al terminarse la relación laboral, el patrón deberá en  
tregar al trabajador una constancia de la clave de su registro.

ARTICULO 35.- Las aportaciones señaladas en la --  
Fracción II del Artículo 29, deberán hacerse bimestralmente, -  
a más tardar el día quince o al día siguiente hábil si aquél no -  
lo fuere, del mes subsecuente al bimestre al que correspondan.  
Estas aportaciones constituyen depósitos de dinero sin causa de  
intereses en favor de los trabajadores. La aplicación y entre-  
ga de los mismos, se hará conforme a lo dispuesto por el Artí  
culo 141 y demás disposiciones aplicables de la Ley Federal -  
del Trabajo y de la presente Ley.

ARTICULO 36.- Los depósitos constituidos en favor -  
de los trabajadores, estarán exentos de toda clase de impues -  
tos.

ARTICULO 37.- Los derechos de los trabajadores ti  
tulares de depósitos constituidos en el Instituto o de sus causa

habientes o beneficiarios, prescribirán en un plazo de cinco años.

ARTICULO 38. - Las aportaciones en favor de cada trabajador, se acreditarán en la forma que determine el Ins --  
tructivo que expida el Consejo de Administración.

Los trabajadores tienen derecho en todo tiempo a que los patrones exhiban ante el Instituto los comprobantes respectivos.

ARTICULO 39. - Las aportaciones y las entregas de los descuentos, a que se refiere el Artículo 29 de la presente Ley, se harán por conducto de las oficinas receptoras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de las autorizadas por ésta.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público entregará al Instituto, en un plazo no mayor de quince días, el importe total de las recaudaciones efectuadas..

ARTICULO 40. - En los casos de jubilación o de incapacidad total permanente se entregará al trabajador el total de los depósitos que tenga a su favor en el Instituto. En caso de muerte del trabajador, dicha entrega se hará a sus beneficia -



rios, en el orden de prelación siguiente:

A). - Los que al efecto el trabajador haya designado an  
te el Instituto.

B). - La viuda, el viudo y los hijos que dependan econó  
micamente del trabajador en el momento de su muerte.

C). - Los ascendientes concurrirán con las personas -  
mencionadas en el Inciso anterior, cuando dependen económica  
mente del trabajador.

D). - A falta de viuda o viudo, concurrirán con las per  
sonas señaladas en las dos Fracciones anteriores, el supérsti  
te con quien el derechohabiente vivió como si fuera su cónyuge  
durante los cinco años que precedieron inmediatamente a su -  
muerte, o con el que tuvo hijos, siempre que ambos hubieran -  
permanecido libres de matrimonio durante el concubinato, pero  
si al morir el trabajador tenfa varias relaciones de esta clase,  
ninguna de las personas con quienes las tuvo, tendrá derecho.

E). - Los hijos que no dependan económicamente del -  
trabajador. Y

F). - Los ascendientes que no dependan económicamen  
te del trabajador.

ARTICULO 41. - Para los efectos de la primera parte de la Fracción V del Artículo 141 de la Ley Federal del Trabajo, se entenderá que un trabajador ha dejado de estar sujeto a una relación de trabajo, cuando deje de prestar sus servicios a un patrón por un período mínimo de doce meses, a menos que exista litigio pendiente sobre la subsistencia de la relación de trabajo.

Cuando un trabajador se encuentre en el caso que prevé el Párrafo anterior y hubiere recibido un préstamo del Instituto, éste le otorgará una prórroga sin causa de intereses, en los pagos de amortización que tenga que hacerle por concepto de capital e intereses. La prórroga tendrá un plazo máximo de doce meses y terminará anticipadamente cuando el trabajador vuelva a estar sujeto a una relación de trabajo.

La existencia de los supuestos a que se refiere este Artículo y el anterior, deberá comprobarse ante el Instituto.

ARTICULO 42. - Los recursos del Instituto se destinarán:

I. - Al otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor en el Instituto.

El importe de estos créditos deberán aplicarse:

A). - A la adquisición en propiedad de habitaciones.

B). - A la construcción, reparación, ampliación o mejoras de habitaciones. Y

C). - Al pago de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores;

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

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

El Instituto en todos los financiamientos que otorgue para la realización de conjuntos habitacionales, establecerá la obligación para quienes los construyan, de adquirir, con preferencia, los materiales que provengan de empresas ejidales, cuando se encuentren en igualdad de calidad y precio a los que ofrezcan otros proveedores.

Los trabajadores tienen derecho a ejercer el crédito -

que se les otorgue, en la localidad que designen;

III. - Al pago de los depósitos que les corresponden a los trabajadores en los términos de Ley;

IV. - A cubrir los gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto, en los términos del Artículo 10, Fracción VI;

V. - A la inversión en inmuebles estrictamente necesarios para sus fines; y

VI. - A las demás erogaciones relacionadas con su objeto.

ARTICULO 43. - El Instituto deberá mantener en efectivo o en depósitos bancarios a la vista las cantidades estrictamente necesarias para la realización de sus operaciones diarias. Los recursos del Fondo Nacional, en tanto se aplican a los fines señalados en el Artículo anterior, deberán mantenerse en el Banco de México, S. A., invertidos en valores gubernamentales de inmediata realización.

ARTICULO 44. - Los créditos a los trabajadores a que se refiere la Fracción I del Artículo 42 devengarán un interés del cuatro por ciento anual sobre saldos insolutos. Tratándose

de créditos para la adquisición o construcción de habitaciones, su plazo no será menor de diez años, pudiendo otorgarse hasta un plazo máximo de veinte años. Para los otros créditos men - cionados en la citada Fracción I, la Asamblea General podrá fi - jar plazos menores.

Los financiamientos señalados en la Fracción II del - Artículo 42 se otorgarán a la tasa de interés que fije la Asam - blea General y a un plazo máximo de dieciocho meses.

ARTICULO 45. - Para los efectos de lo previsto en el Artículo 149 de la Ley Federal del Trabajo, la asignación de - los créditos y financiamientos del Instituto, se hará conforme a criterios que tomen debidamente en cuenta la equidad en la - aplicación de los mismos y su adecuada distribución entre las - distintas regiones y localidades del país.

Con sujeción a dichos criterios y, en su caso, a las - normas generales que establezca la Asamblea General, el Con - sejo de Administración determinará las cantidades globales -- que se asignen a las distintas regiones y localidades del país, y dentro de esta asignación, al financiamiento de:

A). - La adquisición en propiedad de habitaciones có -

modas e higiénicas.

B).- La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones.

C).- El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores. Y

D).- La adquisición de terrenos para que se construyan en ellos viviendas o conjuntos habitacionales destinados a los trabajadores.

ARTICULO 46.- En la aplicación de los recursos a que se refiere el Artículo anterior se considerarán, entre otras, las siguientes circunstancias:

I.- La demanda de habitación y las necesidades de vivienda, dando preferencia a los trabajadores de bajos salarios, en las diversas regiones o localidades del país;

II.- La factibilidad y posibilidades reales de llevar a cabo construcciones habitacionales;

III.- El monto de las aportaciones al Fondo provenientes de las diversas regiones y localidades del país; y

IV.- El número de trabajadores en las diferentes regiones o localidades del Territorio Nacional.

ARTICULO 47. - Para otorgar y fijar los créditos a los trabajadores, en cada región o localidad, se tomarán en cuenta el número de miembros de la familia de los trabajadores, el salario o el ingreso conyugal si hay acuerdo por los interesados y las características y precios de venta de las habitaciones disponibles. Para tal efecto, se establecerá un régimen por el Instituto para relacionar los créditos.

Dentro de cada grupo de trabajadores en una clasificación semejante, si hay varios con el mismo derecho, se asignarán entre éstos los créditos individuales mediante un sistema de sorteos ante Notario Público.

En los lugares donde haya delegados o comisiones consultivas, el sorteo se realizará con la asistencia de éstos.

ARTICULO 48. - Con sujeción a los requisitos que fije la Asamblea General, el Consejo de Administración determinará: los montos máximos de los créditos que otorgue el Instituto, la relación de dichos montos con el salario de los trabajadores acreditados, la protección de los préstamos, así como los precios máximos de venta de las habitaciones cuya adquisición o construcción pueda ser objeto de los créditos que otorgue el

Instituto.

ARTICULO 49. - Los créditos que otorgue el Instituto deberán darse por vencidos anticipadamente, si los deudores, sin el consentimiento de aquél, enajenan las viviendas; gravan los inmuebles que garanticen el pago de los créditos concedidos por el Instituto, e incurren en las causas de rescisión consignadas en los contratos respectivos.

ARTICULO 50. - El Instituto vigilará que los créditos y los financiamientos que otorgue, se destinen al fin para el que fueron concedidos.

ARTICULO 51. - Los créditos que el Instituto otorgue a los trabajadores, estarán cubiertos por un seguro para los casos de incapacidad total permanente o de muerte, que libere al trabajador o a sus beneficiarios de las obligaciones derivadas de los mismos. El costo de este seguro, quedará a cargo del Instituto.

ARTICULO 52. - En los casos de inconformidad de las empresas, de los trabajadores o sus beneficiarios sobre la inscripción en el Instituto, derecho a créditos, cuantía de aportaciones y de descuentos, así como sobre cualquier acto del



Instituto que lesione derechos de los trabajadores inscritos, de sus beneficiarios o de los patrones, se podrá promover ante el propio Instituto un recurso de inconformidad.

El reglamento correspondiente, determinará la forma y términos en que se podrá interponer el recurso de inconformidad a que se refiere este artículo.

ARTICULO 53.- Las controversias entre los trabajadores o sus beneficiarios y el Instituto sobre derechos de aquellos, se resolverán por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje una vez agotado, en su caso, el recurso que establece el Artículo anterior.

Las controversias derivadas de adeudos de los trabajadores al Instituto por créditos que éste les haya concedido, una vez agotado, en su caso, el recurso a que se refiere el Artículo anterior, se tramitarán ante los tribunales competentes.

Será optativo para los trabajadores, sus causahabientes o beneficiarios, agotar el recurso de inconformidad o acudir directamente a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje o a los tribunales competentes.

ARTICULO 54.- Las controversias entre los patro -

nes y el Instituto, una vez agotado, en su caso, el recurso de inconformidad, se resolverán por el Tribunal Fiscal de la Federación.

Será optativo para los patrones agotar el recurso de inconformidad o acudir directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

ARTICULO 55. - Independientemente de las sanciones específicas que establece esta Ley, las infracciones a la misma que en perjuicio de sus trabajadores o del Instituto cometan los patrones, se castigarán con multas de \$ 100.00 a \$ 10,000.00

Estas multas serán impuestas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de acuerdo con los reglamentos respectivos y no se aplicarán a los patrones que enteren espontáneamente en los términos del Código Fiscal de la Federación, las aportaciones y descuentos correspondientes.

ARTICULO 56. - El incumplimiento de los patrones para enterar puntualmente las aportaciones y los descuentos a que se refiere el Artículo 29 causará recargos y, en su caso, gastos de ejecución, conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación.

ARTICULO 57. - Comete delito equiparable al de defraudación fiscal en los términos del Código Fiscal de la Federación, y será sancionado con las penas señaladas para dicho ilícito, quien haga uso de engaño, aproveche error, simule algún acto jurídico u oculte datos, para omitir total o parcialmente el pago de las aportaciones o el entero de los descuentos realizados.

ARTICULO 58. - Se reputará como fraude y se sancionará como tal, en los términos del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, el obtener los créditos o recibir los depósitos a que esta Ley se refiere, sin tener derecho a ello, mediante engaño, simulación o sustitución de persona.

ARTICULO 59. - El trabajador que deje de estar sujeto a una relación laboral, conforme a lo previsto en el Artículo 41 de esta Ley, y por quien el patrón o los patrones respectivos hayan hecho aportaciones, tiene derecho a optar por la devolución de sus depósitos o por la continuación de sus derechos y obligaciones con el Instituto. En este último caso, la

base para sus aportaciones será el salario promedio que hubiere percibido durante los últimos seis meses.

El derecho a continuar dentro del régimen del Instituto se pierde si no se ejercita mediante solicitud por escrito, - presentada de acuerdo con lo que establezca el reglamento correspondiente, dentro de un plazo de seis meses contados a - partir de la fecha en que, conforme a lo dispuesto por el Artículo 41, se considere que ha dejado de existir la relación laboral respectiva.

ARTICULO 60. - La continuación voluntaria de los - trabajadores dentro del régimen del Instituto, a que se refiere el Artículo anterior, termina:

- A). - Por la existencia de una nueva relación laboral.
- B). - Por declaración expresa al Instituto, firmada por el trabajador. Y
- C). - Porque el trabajador deje de constituir los depósitos, durante un período de seis meses.

ARTICULO 61. - A los trabajadores que se jubilen se les aplicará en lo conducente, y conforme a lo que establezca - el Reglamento respectivo, lo dispuesto en los Artículos 59 y 60.

En el caso de que opten por permanecer voluntariamente dentro del régimen del Instituto, las instituciones o patrones que les cubran el importe de su jubilación tendrán la obligación de retener y enterar el monto de las aportaciones y descuentos a cargo del trabajador jubilado, con sujeción a las normas que en materia de aportaciones y entregas de descuentos establece esta Ley.

ARTICULO 62. - Las relaciones de trabajo entre el Instituto y su personal se regirán por las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.

ARTICULO 63. - Los remanentes que obtenga el Instituto en su operaciones, no estarán sujetos al Impuesto sobre la Renta ni a la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

ARTICULO 64. - El Instituto no podrá intervenir en la administración, operación o mantenimiento de conjuntos habitacionales, ni sufragar los gastos correspondientes a estos conceptos.

ARTICULO 65. - El Instituto sólo podrá realizar las inversiones en los bienes muebles e inmuebles estrictamente

necesarias para el cumplimiento de sus fines.

En caso de adjudicación o de recepción de pago, de bienes inmuebles, el Instituto deberá venderlos en el término de seis meses.

ARTICULO 66. - Con el fin de que los recursos del Instituto se inviertan de conformidad con lo que dispone la presente Ley, el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, tendrá las siguientes facultades:

I. - La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vigilará que los programas financieros anuales del Instituto no excedan a los presupuestos de ingresos corrientes y de los financiamientos que reciba el Instituto. Dichos financiamientos deberán ser aprobados previamente por esta Secretaría; y

II. - La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, aprobará los sistemas de organización de la contabilidad y de auditoría interna del Instituto y tendrá acceso a dicha contabilidad, pudiendo verificar los asientos y operaciones contables correspondientes. La propia Comisión vigilará que las operaciones del Instituto se ajusten a las normas establecidas y a

las sanas prácticas, informando al Instituto y a la Secretaría - de Hacienda y Crédito Público de las irregularidades que pudiera encontrar, para que se corrijan.

En virtud de lo anterior, no son aplicables al Institu-to del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, las disposiciones de la Ley para el control por parte del Gobierno-Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de - Participación Estatal.

ARTICULO 67.- Los depósitos constituidos en favor de los trabajadores en los términos del Artículo 123, Apartado "A", Fracción XII de la Constitución Política de los Estados - Unidos Mexicanos y del Título Cuarto, Capítulo III, - de la Ley Federal del Trabajo, no podrán ser objeto de cesión o embargo excepto cuando se trate de los créditos otorgados por el Institu-to a los trabajadores" (44)

Como se habrá advertido, la Ley anteriormente des-crita, crea un organismo integrado por representantes del Go-bierno Federal, de los Trabajadores y de los Patrones, denomi-

(44).- Cfr. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Op. cit. pp. 47 a 61.

nado Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Esta Ley que lo crea establece, dentro de sus finalidades y funciones, la de administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, la de establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener créditos - baratos y suficientes para adquirir en propiedad habitaciones - cómodas e higiénicas, construir, reparar, ampliar o mejorar las existentes, y liberar créditos contraídos con anterioridad - por los conceptos mencionados.

Finalmente, le señala la responsabilidad de coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones para la clase trabajadora del país.

Ahora bien, el primero de mayo de 1972 inició sus - funciones el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para -- los Trabajadores, cuyo propósito esencial es otorgar "créditos" para adquirir casas-habitación, a muy bajo interés anual y plazos de pago hasta de 20 años. Las inversiones que realice ten drán efectos positivos en la generación de empleo y en la acele ración de nuestro crecimiento económico. Creemos, que la -



ejecución de estas medidas incrementará el número de obreros empleados en la industria de la construcción aproximadamente en un 20%.

Asimismo, consideramos que los beneficios obtenidos alcanzan no sólo al trabajador, sino a la colectividad en un conjunto. Eleva, además, sustancialmente el coeficiente nacional de ahorro al destinarse el 5% de las nóminas salariales a integrar un Fondo que sólo en su primer año, alcanzará la cifra estimada de 3, 500 millones de pesos.

El INFONAVIT actualmente se encuentra en pleno desempeño de sus tareas. El Instituto dispone de una aportación del Gobierno Federal de 2, 000 millones de pesos que, aunada a sus recursos ordinarios, lo capacita para construir de 80 a 100, 000 casas anuales.

En el mes de agosto se iniciaron programas de construcción en 8 ciudades de la República (Monterrey, Guadalajara, Tijuana, Oaxaca, Villahermosa, Ciudad Juárez, Querétaro y México, D. F.), con una inversión de 869 millones de pesos, que representan la construcción de 20, 970 viviendas. En proyectos de realización inmediata se ha programado la construcción -

de 20, 000 viviendas adicionales en ocho ciudades diferentes - (Puebla, Ciudad Sahagún, Cuernavaca, Nogales, Chetumal, San Luis Potosí, Nuevo Laredo, Chihuahua, Camargo y La Paz).

Se ha encontrado una fórmula mínima de crecimiento económico que amplía automáticamente la redistribución de los beneficios de la riqueza. El Instituto tendrá, al cabo de pocos años, una enorme capacidad de servicio ya que sus disponibilidades económicas serán acumulativas y le permitirán abarcar todas las regiones de la República. Se trata, sin duda, de una muy destacada institución creada por la Revolución Mexicana - mediante la acción conjunta del Gobierno, los Trabajadores y los Empresarios progresistas y con "sentido social".

#### 4. 2. ASPECTOS GENERALES DEL "INFONAVIT".

El problema de la habitación en México no es arquitectónico, ni financiero, ni laboral, sino de "un todo" complejo que requiere de la participación de los sectores pudientes.

El problema de la vivienda es, esencialmente un problema social. Por ello, exige soluciones con criterio de servicio social. En México se entiende que el problema de la vivienda, más que de construcción de casas, es de formación de

hogares, en el verdadero y más amplio sentido de la palabra, y se está consciente de que las características de las viviendas influyen decisivamente en la formación de vida de los trabajadores y de sus descendientes, hecho que tiene una profunda trascendencia social.

Para enfrentar el problema habitacional de nuestro país en forma firme y eficaz, era necesario emplear nuevos procedimientos y sistemas, con una actitud abierta de cambio, imaginativa y creadora. En el seno de la Comisión Nacional Tripartita surgió la proposición que dió origen al Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, concebido como un mecanismo de solidaridad social, y a su organismo administrador, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), cuya naturaleza sui géneris y profundamente mexicana refleja sin lugar a dudas una nueva actitud frente a los problemas nacionales. El resultado de este proceso fue la creación del instrumento más efectivo y vigoroso para dotar de vivienda a los trabajadores de nuestro país, no ya como un derecho formal de difícil ejercicio, sino como una innegable realidad.

aún cuando sabemos que se está iniciando un proceso que necesariamente será arduo y de larga duración.

El INFONAVIT es, un organismo para los trabajadores y representa una conquista laboral. Constituye una medida revolucionaria, si por revolución entendemos cambio en beneficio de las mayorías de la población.

Las bases para la afirmación anterior son, a nuestro juicio, las siguientes:

I. - La nueva concepción en el tratamiento del problema de la vivienda obrera permitirá que ingresen al mecanismo del INFONAVIT alrededor de 4 millones de trabajadores.

II. - Cada trabajador tendrá derecho, en su oportunidad, a una vivienda digna en propiedad, y tiene ya un depósito de ahorro que eleva su patrimonio.

III. - El mecanismo no discrimina al trabajador en función de la importancia económica o de la ubicación geográfica de la empresa o el patrón al que preste sus servicios.

IV. - La obligación se extiende a todos los patrones y tiene un carácter permanente.

V. - La captación masiva de recursos -3, 500 millo -

nes de pesos en el primer año de operación— permitirá atacar el problema con mayor rapidez y dentro de una concepción in -  
tegral.

VI. - El INFONAVIT representa un poderoso estímulo a la ocupación, distribución de ingresos, el crecimiento regional y la actividad económica en todo el país.

VII - El problema de la vivienda es, por excelencia, - un problema social y por ello, exige soluciones con criterio de servicio social. Su solución, a través de un órgano nacional, - permitirá la adopción de medidas racionales y congruentes que consideren las complejidades del desarrollo urbano de nuestros días, el avance tecnológico, la disponibilidad de terrenos y la construcción masiva.

VIII. - Por último, el INFONAVIT constituye un es -  
fuerzo de solidaridad social en un mundo en que esa solidaridad es tan escasa y necesaria en las relaciones humanas.

Es necesario agregar que no obstante que los resulta-  
dos logrados en los primeros meses de trabajo son satisfacto-  
rios, resulta evidente que sólo una actividad sostenida que con  
junte los esfuerzos de todos los sectores interesados hará posi-

ble obtener los resultados que se esperan en el intento por re  
solver nacionalmente el problema habitacional.

4.3. BASES PARA DETERMINAR LAS ORGANIZACIONES NA  
CIONALES DE TRABAJADORES Y PATRONES, QUE -  
DEBEN INTERVENIR EN LA DESIGNACION DE LOS - -  
MIEMBROS DE LA ASAMBLEA GENERAL DEL - - -  
"INFONAVIT".

En el Diario Oficial del 25 de abril de 1972 salieron  
publicadas las Bases para determinar las Organizaciones Na  
cionales de Trabajadores y Patronos, que deben intervenir en  
la designación de los miembros de la Asamblea General del -  
Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajado  
res. Esas bases son las siguientes:

"PRIMERA. - La Secretarfa del Trabajo y Previsión  
Social, con fundamento en los Artfculos 7 y 8 de la Ley del Ins  
tituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores,  
establece las bases para señalar las Organizaciones Naciona  
les de Trabajadores y Patronos que deben intervenir en la de  
signación de los miembros de la Asamblea General y el núme  
mero de representantes que a cada una corresponde atendien  
do a su membrecfa.

SEGUNDA.- Dichas organizaciones deberán llenar -  
los siguientes requisitos:

1. - Estar registradas ante las autoridades corres -  
pondientes. Y

2. - Que sus afiliados sean titulares de depósitos - -  
constituidos en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda  
para los Trabajadores, en el caso de organizaciones de tra -  
bajadores, o que estén obligados a hacer aportaciones al Fon -  
do Nacional en el caso de organizaciones patronales.

TERCERA.- Consecuentemente los quince represen -  
tantes de trabajadores ante la Asamblea General del Instituto  
del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, se -  
rán designados en la forma siguiente:

1. - La Confederación Nacional mayoritaria de traba -  
jadores designará ocho miembros.

2. - La Confederación Nacional de Trabajadores que  
le siga en número de afiliados, designará dos miembros.

3. - Las dos Confederaciones Nacionales de Traba -  
jadores que le sigan en número de afiliados designarán un - -  
miembro por cada una. Y

4. - Tres Sindicatos Nacionales que no estén afiliados a ninguna de las Confederaciones Nacionales antes señaladas, designarán un miembro por cada uno.

CUARTA. - Para las designaciones de los representantes patronales se seguirá el orden siguiente:

I. - La Organización Nacional de Industriales constituida de acuerdo con la Ley, designará ocho miembros.

II. - La Organización Nacional de Comerciantes constituida de acuerdo con la Ley, designará cuatro miembros. Y

III. - La Organización Sindical mayoritaria de patronos, designará tres miembros.

QUINTA. - Para ser miembro de la Asamblea General se requiere:

1. - Ser ciudadano mexicano por nacimiento.

2. - Ser persona de reconocida honorabilidad. Y

3. - Estar al corriente del cumplimiento de las obligaciones que tenga con el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

SEXTA. - La Secretaría del Trabajo y Previsión Social calificará las designaciones de representantes y cuando -



no aprobare alguna designación lo notificará a la organización correspondiente para que desde luego proceda a substituir a quien no hubiere sido aprobado.

SEPTIMA. - Cuando las organizaciones obreras o patronales no hagan nombramientos de representantes con toda oportunidad, lo hará en su lugar la Secretaría del Trabajo y Previsión Social entre personas que pertenezcan al sector que corresponda.

OCTAVA. - Un mes antes de la fecha en que haya de renovarse la Asamblea General del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social publicará en el "Diario Oficial" de la Federación y en tres periódicos de circulación nacional, la relación de las organizaciones obreras y patronales que deban hacer la designación de miembros de dicha Asamblea, -- atendiendo siempre a las mayorías que desprenda la documentación relativa a los registros correspondientes.

NOVENA. - Se concede el plazo de cinco días a partir de la publicación en el "Diario Oficial" de la Federación, para que las organizaciones registradas presenten reclama

ciones sobre inclusiones o exclusiones en la relación que publique la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, presentando las pruebas documentales que estimen pertinentes.

La Secretaría resolverá dentro de diez días oyendo a la organización que pudiere resultar afectada.

DECIMA. - Las Organizaciones de Trabajadores y de Patrones que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social hubiere designado con derecho a nombrar representantes, harán los nombramientos dentro de los ocho días siguientes a la publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

Esos nombramientos serán autorizados por las personas que de acuerdo con la Ley o con los estatutos de las respectivas organizaciones, estén facultadas para representar a éstas.

DECIMA PRIMERA. - Cinco días antes de la fecha en la que deba renovarse la Asamblea General, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social publicará en el "Diario Oficial" de la Federación los nombres de los representantes designados citándolos para la primera reunión de la Asamblea renovada.

DECIMA SEGUNDA. - La propia Secretaría del Trabajo y Previsión Social comunicará esos nombramientos al Instituto, y previa citación de los interesados hará la instalación de la Asamblea General.

DECIMA TERCERA. - Las vacantes de los representantes obreros y patronales se cubrirán por las organizaciones a quienes correspondió la designación respectiva, o por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en los términos de la "base séptima", si no se hiciera esa designación o hubiera desaparecido la organización interesada.

DECIMA CUARTA - Para la primera designación, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social publicará en el "Diario Oficial" de la Federación, la relación de Organizaciones Nacionales de Trabajadores y Patronos, señalando el número de representantes que les corresponde nombrar a cada una y de acuerdo con esa relación, harán los nombramientos que comunicarán a la propia Secretaría del Trabajo y Previsión Social, dentro de los dos días siguientes a la expresada publicación.

DECIMA-QUINTA - La Secretaría del Trabajo y Pre

visión Social podrá modificar cualquiera de estas bases, cuando cambien las situaciones que consideró para establecerlas" (45).

Estas Bases deberán ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación para que surtan sus efectos legales.

Para finalizar, consideramos pertinente destacar que la importancia de estas Bases radica en la representación que tienen los organismos nacionales tanto de Trabajadores como de Patrones para ser escuchados en el seno del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

#### 4.4. RELACION DE LAS ORGANIZACIONES NACIONALES DE TRABAJADORES Y PATRONES QUE INTERVENDRAN EN LOS NOMBRAMIENTOS DE SUS REPRESENTANTES EN LA ASAMBLEA GENERAL DEL "INFONAVIT".

De acuerdo con lo dispuesto en las Bases establecidas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con fe-

(45). - Cfr. - Instituto de la Participación de Utilidades y del Salario. Legislación Comentada del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. México. 1972. pp. 127 a 131.

cha 24 de abril de 1972, publicadas en el "Diario Oficial" de la Federación de fecha 25 del mismo mes, a continuación se señalan cuáles son las Organizaciones Nacionales de Trabajadores y Patrones que tienen derecho a designar miembros para la integración de la Asamblea General del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

"1. - La Confederación de Trabajadores de México (CTM), como organización nacional mayoritaria de trabajadores, tiene derecho a designar ocho miembros propietarios y sus respectivos suplentes.

2. - La Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), como organización nacional que le sigue en número de afiliados, tiene derecho a designar dos miembros propietarios y sus respectivos suplentes.

3. - Como organizaciones nacionales de trabajadores que le siguen en número de afiliados, tienen derecho a designar un miembro propietario y su respectivo suplente cada una, las dos confederaciones siguientes:

Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), y  
Confederación Obrera Revolucionaria (COR).

4. - Como organizaciones nacionales que no están afiliadas a ninguna de las confederaciones nacionales señaladas, designarán un miembro propietario y su respectivo suplente por cada una, los siguientes sindicatos:

Sindicato Industrial de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana.

Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana. Y

Sindicato Mexicano de Electricistas.

5. - La Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN), como organización nacional de industriales constituida de acuerdo con la Ley, designará ocho miembros propietarios y sus respectivos suplentes.

6. - La Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO), como organización nacional de comerciantes constituida de acuerdo con la Ley, designará cuatro miembros propietarios y sus respectivos suplentes. Y

7. - La Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), como organización sindical nacional

mayoritaria de patrones, designará tres miembros propietarios y sus respectivos suplentes " (46).

En cumplimiento de la décimo-cuarta de las bases indicadas, las Organizaciones Nacionales de Trabajadores y Patrones, enviarán a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social los nombramientos de sus representantes dentro del término de dos días siguientes a la publicación de la presente relación.

Esta relación deberá ser publicada en el "Diario Oficial" de la Federación para que surta sus efectos legales.

Y así tenemos que en el Diario Oficial de 26 de abril de 1972 salió publicada la relación de las Organizaciones Nacionales de Trabajadores y Patrones que intervendrán en los nombramientos de sus representantes en la Asamblea General del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

De acuerdo con esta relación, podemos observar que

(46). - Cfr. Baltasar Cavazos Flores. El Derecho del Trabajo en la Teoría... y en la Práctica: Confederación Patronal de la República Mexicana. México. 1972. pp. 326.

la finalidad que se persigue al tener derecho las Organizaciones Nacionales de Trabajadores y Patronos para designar - - igual número de miembros para la integración de la Asamblea General del INFONAVIT, es la de guardar el discutido equilibrio que debe prevalecer en toda relación obrero-patronal. - Nosotros sinceramente consideramos, que debe existir ese -- equilibrio armonioso entre los sectores obrero y patronal, - con el único objeto de conjuntar esfuerzos para emprender em presas que beneficien a ambos sectores.

#### 4. 5. CRITERIOS PARA LA DETERMINACION DE LAS CANTIDADES GLOBALES QUE SE ASIGNEN A LAS DISTINTAS REGIONES Y LOCALIDADES DEL PAIS.

Para dar cumplimiento a lo dispuesto por el Artículo 149 reformado de la Ley Federal del Trabajo y los Artículos 4, 45 y 46 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vi-vienda para los Trabajadores, se considera que los criterios preliminares para determinar las cantidades globales que se asignen a las distintas regiones y localidades del país en la - etapa inicial de las actividades del Instituto, deben tener un - carácter muy general, en la inteligencia de que, una vez que



se cuente con información propia, precisa y fehaciente para -  
lograr los fines del Instituto, deberán revisarse, precisarse  
y, en su caso, elevarse a la categoría de normas generales -  
con la aprobación de la Asamblea General.

Los criterios que se proponen son los siguientes:

"1. - LAS REGIONES Y LOCALIDADES A LAS QUE -  
SE ASIGNEN CANTIDADES GLOBALES DEBEN COMPREN-  
DER A TODA LA REPUBLICA - Las finalidades del Instituto  
tienen carácter social y nacional y, por ello, es necesario --  
que sus actividades se realicen en todo el país.

2. - LAS REGIONES QUE SE DETERMINEN DEBEN -  
COMPRENDER ENTIDADES FEDERATIVAS COMPLETAS. -  
Las ventajas administrativas que ofrece este criterio, com-  
pensan las posibles desventajas derivadas de que algunas re-  
giones así definidas no abarquen contínuos territoriales o zo-  
nas económicas que difieren de nuestra división polftica.

3. - LAS REGIONES QUE SE DETERMINEN DEBEN  
SER REDUCIDAS EN NUMERO Y, POR ENDE, DE EXTEN-  
SION CONSIDERABLE. - Pretender llegar en estos momen-  
tos a la definición de numerosas circunscripciones territoria-

les de escasa dimensión, podría conducir fácilmente a la ine-quidad en la aplicación de los recursos del Instituto, ante la - carencia de datos precisos y las exigencias de los programas a corto plazo.

4. - EL INSTITUTO DEBE BASAR SUS ESTIMACIONES PRELIMINARES EN ESTADISTICAS OFICIALES CONOCIDAS.- En tanto se cuenta con información estadística propia para los fines específicos del Instituto, es necesario partir de datos como los contenidos en los censos económicos de población de la Secretaría de Industria y Comercio, que tienen carácter oficial y público.

5. - EN LA DETERMINACION DE LAS CANTIDADES GLOBALES QUE SE ASIGNARAN A LAS DIVERSAS REGIONES DEL PAIS, DEBERAN TOMARSE EN CUENTA LAS CIRCUNTANCIAS A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 46 DE LA LEY DEL INSTITUTO.

6. - DENTRO DE CADA UNA DE LAS REGIONES A - QUE SE REFIERE EL PUNTO "5" ANTERIOR, LAS DECISIONES RESPECTO A LA APLICACION DE LOS RECURSOS QUE CORRESPONDAN A CADA UNA DE SUS LOCALIDADES, -

DEBERAN TOMARSE CON APEGO A LOS MISMOS CRITERIOS PLANTEADOS A NIVEL GENERAL. - Sin embargo, no es posible de momento establecer un desglose de las inversiones dentro de cada región hasta llegar al nivel local, o sea, de cada ciudad o núcleo urbano, ya que no se dispone aún de los elementos para hacerlo " (47).

Los criterios anteriormente señalados surgieron en el Acuerdo No. 12 de la II Asamblea General del INFONAVIT, de fecha 29 de septiembre de 1972.

Indudablemente que estos criterios se basan esencialmente en lo social y nacional de las finalidades del Instituto, por ello es necesario que sus actividades se desarrollen en todo el país, y no sólo se concentren en una localidad en particular.

#### 4.6. CRITERIOS PARA LA ASIGNACION DE LOS RECURSOS DEL "INFONAVIT" A LOS DIVERSOS OBJETIVOS QUE LA LEY LE SEÑALA.

(47). -Cfr. Instituto de la Participación de Utilidades y del Salario. Legislación Comentada del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. México. 1972. - pp. 281 y 282.

En consideración a la etapa inicial por la que actualmente atraviesa el Instituto, los criterios para distribuir sus recursos entre las diversas finalidades consignadas en el Artículo 45 de la Ley deben tener un carácter preliminar y general. Una vez que se haya recopilado y analizado información respecto a las necesidades de vivienda de los trabajadores, - será posible revisar y precisar estos criterios y, en su caso, elevarlos a la categoría de normas generales.

Los criterios que se proponen son los siguientes:

I. - LA DISTRIBUCION DE LOS RECURSOS ENTRE LOS DIVERSOS OBJETIVOS QUE LA LEY SEÑALA AL INSTITUTO, DEBE SER SEMEJANTE EN TODAS LAS REGIONES EN QUE SE HA DIVIDIDO EL PAIS. - No se cuenta aún con la información necesaria para establecer prioridades distintas a los diversos objetivos dentro de cada región.

II. - COMO LO SEÑALA EL ARTICULO 45 DE LA LEY DEL INSTITUTO, LAS CANTIDADES GLOBALES QUE SE ASIGNEN A CADA REGION DEBEN APLICARSE AL FINANCIAMIENTO DE:

a). - La adquisición en propiedad de habitaciones có -

modas e higiénicas.

b). - La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de habitaciones de los trabajadores.

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

d). - La adquisición de terrenos para que se construyan en ellos viviendas o conjuntos habitacionales destinados a los trabajadores.

III. - LA FRACCION "a", O SEA, LA ADQUISICION EN PROPIEDAD DE HABITACIONES COMODAS E HIGIENICAS, DEBE ENTENDERSE REFERIDA AL OTORGAMIENTO DE CREDITOS A LOS TRABAJADORES PARA LA COMPRA DE VIVIENDAS EXISTENTES. - Este objetivo debe recibir el 2% de los recursos del Instituto.

IV. - EL INCISO "b", O SEA, LA CONSTRUCCION, REPARACION, AMPLIACION Y MEJORAMIENTO DE HABITACIONES, DEBE ENTENDERSE REFERIDO A DIVERSOS OBJETIVOS QUE PUEDEN DISTINGUIRSE ENTRE SI EN LOS SIGUIENTES TERMINOS:

1. - LA CONSTRUCCION DE CONJUNTOS HABITACIONALES

NALES PARA SER ADQUIRIDOS POR LOS TRABAJADORES - -  
 CON FINANCIAMIENTO PROPORCIONADO POR EL INSTITUTO.-

Este objetivo debe recibir el 90% de los recursos del Instituto.  
 Se considera que este aspecto debe recibir atención prioritaria  
 en la primera fase de las actividades del Instituto.

2. - CREDITOS A LOS TRABAJADORES PARA LA -  
 CONSTRUCCION INDIVIDUAL DE HABITACIONES. - A este renglón se le asigna el 2% de los recursos del Instituto.

3.- CREDITOS A LOS TRABAJADORES PARA LA RE-  
 PARACION, AMPLIACION Y MEJORAMIENTO DE HABITACIONES EXISTENTES DE SU PROPIEDAD. - A este fin se destina el 4% de los recursos del Instituto.

V.- EL INCISO "c", O SEA, EL PAGO DE PASIVOS -  
 CONTRAIDOS CON MOTIVO DE LA COMPRA, CONSTRUCCION O LA REPARACION, AMPLIACION Y MEJORAMIENTO DE VIVIENDAS, DEBE ENTENDERSE REFERIDO A LOS CREDITOS A LOS TRABAJADORES QUE OTORQUE EL INSTITUTO PARA QUE PAGUEN ADEUDOS FRENTE A TERCEROS, CON MIRAS A OBTENER MEJORES CONDICIONES EN CUANTO A PLAZO Y TIPO DE INTERES. - - A este renglón se dedicará -

el 2% de los recursos del Instituto.

VI. - EL INCISO "d", O SEA, LA ADQUISICION DE TERRENOS PARA QUE SE CONSTRUYAN EN ELLOS VIVIENDAS O CONJUNTOS HABITACIONALES DESTINADOS A LOS TRABAJADORES, DEBE ENTENDERSE REFERIDO A DOS OBJETIVOS DISTINTOS:

1). - FINANCIAMIENTOS PARA ADQUIRIR TERRENOS EN LOS QUE PUEDAN CONSTRUIRSE CONJUNTOS HABITACIONALES - En lo que toca a este punto, la asignación porcentual está comprendida, dentro de la asignada a la construcción de conjuntos habitacionales, en los términos del Criterio IV, Inciso 1.

2). - CREDITOS A LOS TRABAJADORES PARA LA ADQUISICION DE TERRENOS DESTINADOS A LA CONSTRUCCION INMEDIATA DE SUS VIVIENDAS.- La asignación porcentual -- que corresponde a este renglón está comprendida en el Criterio I V, Inciso 2.

VII. - EN CONSIDERACION AL CARACTER PRELIMINAR DE ESTOS CRITERIOS, EL CONSEJO DE ADMINISTRACION DEBE QUEDAR AUTORIZADO PARA HACER TRANSFERENC

RENCIAS DE RECURSOS DE UNOS A OTROS OBJETIVOS, EN LA MEDIDA EN QUE ELLO SEA NECESARIO PARA LA BUENA MARCHA DEL INSTITUTO Y EL ADECUADO CUMPLIMIENTO DE SUS FINALIDADES " (48).

Mediante el Acuerdo No. 12 de la II Asamblea General del INFONAVIT, de fecha 29 de septiembre de 1972 se señalaron los criterios expuestos con anterioridad.

Cabe hacer notar que dentro de estos criterios, se destaca la importancia de construir Conjuntos Habitacionales para ser adquiridos por los Trabajadores con financiamiento proporcionado por el Instituto; este objetivo recibirá aproximadamente el 90% de los recursos del Instituto.

Sin duda que este aspecto deberá recibir atención prioritaria en la primera fase de las actividades del Instituto.

#### 4.7. REGLAS GENERALES PARA EL OTORGAMIENTO DE CREDITOS DEL "INFONAVIT".

En virtud de que, dado el volumen del déficit de vivienda obrera que sufre nuestro país, el Instituto del Fondo Nacio-

(48). - Cfr. - Instituto de la Participación de Utilidades y del Salario. Op. cit. pp. 285 a 287.



nal de la Vivienda para los Trabajadores no está en posibilidad de financiar habitaciones adecuadas para todos los trabajadores, habrán de asignarse los créditos a los de menores ingresos o mayores necesidades.

Por otra parte, no habrá distinciones de ninguna especie para el otorgamiento de las casas. A todos los trabajadores se les dará, independientemente de la organización sindical a que pertenezcan.

Pues bien, en el Acuerdo No. 13 de la II Asamblea General del INFONAVIT con fecha 29 de septiembre de 1972 se fijaron las "Reglas Generales para el Otorgamiento de Créditos del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, las cuales se enuncian en los Artículos siguientes:

"ARTICULO 1. - El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores sólo otorgará créditos a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor en el propio Instituto.

ARTICULO 2. - Los créditos que otorgue el Instituto a los Trabajadores se aplicarán a:

a). - La adquisición en propiedad de habitaciones có

modas e higiénicas.

b). - La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de habitaciones de los trabajadores.

c). - El pago de los pasivos contraídos por los trabajadores con terceros, por algunos de los conceptos señalados en los Incisos "a" y "b" que anteceden.

ARTICULO 3. - Los créditos a los trabajadores tendrán las siguientes características:

a). - Devengarán un interés del 4% anual sobre saldos insolutos.

b). - Tratándose de créditos para la adquisición y/o construcción de sus habitaciones, el plazo no será menor de 10 años, pudiendo otorgarse hasta un plazo máximo de 20 años.

c). - En el caso de créditos para reparación, ampliación o mejoramiento de habitaciones, o del pago de pasivos a que se refiere la regla que antecede, podrán fijarse plazos menores a los señalados a propuesta del Consejo de Administración.

d). - Los trabajadores podrán ejercer el crédito que se les otorgue en la localidad que ellos designen.

e). - Los trabajadores que obtengan créditos del Instituto no estarán obligados a pagar enganche alguno.

f). - Cuando un trabajador reciba un crédito del Instituto, 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.

Durante la vigencia de los créditos concedidos a los trabajadores, se continuará aplicando el 40% de las aportaciones patronales hechas a su favor, al pago de los abonos sucesivos que deba hacer el trabajador.

g). - Los descuentos o abonos que se hagan a los trabajadores con salarios mínimos para el pago de los créditos que les haya otorgado el Instituto, deberán haber sido aceptados por escrito por los propios trabajadores y no podrán exceder del 20% de sus salarios ordinarios mensuales.

h). - Los descuentos o abonos que se hagan a los trabajadores con salarios superiores a los mínimos para el pago de los créditos que les haya otorgado el Instituto, deberán haber sido aceptados por escrito por los propios trabajadores y no podrán exceder del 25% de sus salarios ordinarios mensuales.

i). - Los descuentos a que se refieren los Incisos "g" y "h" que anteceden deberán ser hechos por los patrones y enterados junto con la aportación del 5% sobre los salarios ordinarios de los trabajadores.

j). - Los descuentos o abonos que se hagan a los trabajadores se calcularán sobre la base de la cantidad que perciba cada trabajador en efectivo por cuota diaria, sin que se pueda considerar dentro de ella cualquier otra prestación adicional.

k). - Los créditos que el Instituto otorgue a los trabajadores estarán cubiertos por un seguro para los casos de incapacidad total permanente o muerte, que libere al trabajador o a sus beneficiarios de las obligaciones derivadas de los mismos.

El costo de este seguro quedará a cargo del Instituto.

l). - El plazo para redimir los préstamos será voluntario para los trabajadores y obligatorio para el Instituto, de tal suerte que los acreditados podrán en cualquier momento hacer pagos sobre el saldo insoluto del capital que tengan hasta la fecha en que lo liquiden, estando por su parte el Instituto obligado a recibir el pago parcial o total de capital. Cuando el traba

jador liquide el crédito, el Instituto deberá liberar de gravamen, si fuere el caso, al inmueble correspondiente.

m). - Los trabajadores que ya hubieren recibido algún crédito del Instituto, no podrán recibir otro del propio Instituto mientras no hayan liquidado el anterior.

ARTICULO 4. - En el caso de viviendas unifamiliares o, proporcionalmente, en el de las viviendas en condominio, el valor de los terrenos urbanizados no deberá exceder del 35% del importe total de los créditos que se otorguen a los trabajadores para la adquisición en propiedad de sus habitaciones o para la construcción de las mismas.

ARTICULO 5. - Los créditos que otorgue el Instituto a los trabajadores, estarán protegidos mediante el otorgamiento de garantía legal suficiente a juicio del propio Instituto.

ARTICULO 6. - Los gastos de escrituración que resulten de los créditos que otorgue el Instituto a los trabajadores, serán pagados por los propios acreditados y podrá cargarse el importe al crédito que se les otorgue.

ARTICULO 7. - Los créditos que otorgue el Instituto a los trabajadores deberán darse por vencidos anticipadamente,

si los deudores sin el consentimiento de aquél, enajenan las viviendas, gravan los inmuebles que garanticen el pago de los - créditos concedidos por el Instituto o incurren en las causas de rescisión que se consignent en los contratos respectivos.

ARTICULO 8. - El Instituto vigilará que los créditos y los financiamientos que otorgue se destinen precisamente al fin para el que fueron concedidos, y se cumpla con las normas y calidades que previamente acuerde el Instituto.

ARTICULO 9. - En el otorgamiento de los créditos a - los trabajadores, el Instituto tomará en consideración lo siguiente:

a). - El nivel de ingresos de los trabajadores, dando - preferencia a los de más bajos salarios.

b). - El grado de necesidad de vivienda de los propios trabajadores.

c). - El número de aportaciones realizadas al Fondo.

d). - El número de dependientes económicos de los trabajadores que vivan en el mismo domicilio.

e). - El salario o el ingreso conyugal si hay acuerdo - por los interesados.

f). - Las características y precios de venta de las ha bitaciones disponibles.

g). - La cercanía del centro de trabajo con la vivienda que se desea adquirir. Y

h). - En el caso de grupos de trabajadores que se pu -- dieran clasificar en forma semejante, si hay varios con el -- mismo derecho, se deberá asignar entre éstos los créditos in- dividuales mediante un sistema de sorteos ante Notario Público. En los lugares donde haya delegaciones o comisiones consulti - vas regionales, el sorteo se realizará con asistencia de éstas.

ARTICULO 10. - Con sujeción a estas reglas, el Con\_ sejo de Administración determinará:

a). - Los montos máximos de los créditos que otorgue el Instituto.

b). - La relación de dichos montos con el salario de -- los trabajadores acreditados.

c). - La protección o garantía de los préstamos.

d). - Los precios máximos de venta de las habitacio\_ nes cuya adquisición o construcción pueda ser objeto de los cré ditos que otorgue el Instituto. Y

e). - Los sistemas de amortización de los créditos"

(49).

(49). - Cfr. - Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Disposiciones Reglamentarias. México. 1973. pp. 57 a 61.



## CONCLUSIONES

## CONCLUSIONES

PRIMERA. - Consideramos que la característica primordial de nuestra vida es el cambio. Cuando las cosas no cambian la vida irremediamente se estanca. Ante esa situación, las sociedades —y la nuestra no es una excepción— modifican sus medios y superan a sus objetivos. Debido a este fenómeno histórico el hombre ha podido ir mejorando sus condiciones de vida. A medida que progresa va adoptando nuevas metas, tendientes todas a conquistar mejores niveles de existencia, mayor justicia económica y una más amplia libertad espiritual.

Asimismo, podemos decir, que todo cambio implica cierta destrucción del convencionalismo anticuado. Creemos que abrir las puertas al cambio es como abrir ventanas para contemplar mejor el panorama del futuro. Estamos conscientes de que el mañana se hace hoy.

SEGUNDA. - Sostenemos que en todo el mundo y de modo especial en los países subdesarrollados o en período de crecimiento acelerado, se comprueba no solamente una madura conciencia de la necesidad de cambios políticos, económicos y "sociales", sino también la voluntad de promoverlos y de realizarlos.

Ahora bien, el crecimiento, por su misma naturaleza "dinámica", es cambio incesante y ajuste perpetuo de valores tradicionales y nuevos. Estos tienden, obviamente, a sustituir aquellos o en el mejor caso a perfeccionar los que les anteceden.

TERCERA. - Estamos plenamente convencidos que nuestro torbellino revolucionario de 1910, aparentemente incoherente y anárquico, tuvo como finalidad inmediata, modificar un sistema de opresión y de miseria que sangraba a un pueblo, amante de la libertad y del progreso, como lo es el pueblo de México.

Por otra parte, la Revolución Mexicana, al romper por medios violentos un orden injusto, y entrar posteriormente a un período de paz, forzosamente tenía que constituir un sistema conforme a sus principios y objetivos, esto es, reducir las brutales diferencias entre la opulencia y la miseria, de esta manera surgió la Carta Magna de 5 de febrero de 1917.

CUARTA. - Afirmamos, que al consolidarse jurídicamente nuestra Revolución Mexicana en la Constitución Político-Social de 1917, no pasó inadvertidamente el sacrificio de mi-

les de trabajadores que ofrendaron su vida en aras de un régimen laboral más justo y acorde con la dignidad de la persona humana. Es por eso, que surgió el Artículo 123 bajo el rubro "Del Trabajo y de la Previsión Social".

QUINTA - Postulamos que el Artículo 123 Constitucional es el principal fundamento de la política social y económica de nuestro país, ya que no únicamente contiene normas esenciales de protección al trabajo sino que encuadra los instrumentos jurídicos para lograr el bienestar de la clase trabajadora, - así como, el deseado equilibrio de los factores de la producción y una equitativa distribución de la riqueza.

SEXTA. - Es precisamente en el seno del Artículo 123 de nuestra Constitución, donde por disposición del Constituyente de Querétaro, se consagra el Derecho Habitacional Mexicano en la Fracción XII del Apartado "A", lo cual se traduce en otorgar al trabajador el derecho a una vivienda cómoda e higiénica, disposición legal que deberfan cumplir los patrones, - - siempre y cuando tuvieran un mínimo de cien trabajadores.

SEPTIMA. - Respecto a las Leyes Laborales de 1931 - y de 1970, reglamentarias del Artículo 123 de la Constitución

relativas al Apartado "A", creemos sinceramente, que no regularon con verdadero espíritu progresista el Derecho Habitacional de los Trabajadores, en virtud de que la Ley de 1931 establecía que todas aquellas empresas que tuvieran más de cien trabajadores deberían dar una prestación habitacional. Dicha prestación quedaba sin precisar y podía cumplirse mediante la ayuda del patrón para el pago del enganche de un crédito hipotecario, o ya sea en una ayuda en el pago de la renta que tendrían que cubrir los trabajadores, etc..

Por otro lado, la Ley Federal del Trabajo de 1970 dejaba a la negociación bilateral entre empresario y trabajadores las condiciones de esta prestación habitacional.

OCTAVA.- De importancia trascendental es la reforma que en el año de 1972 sufrió la Fracción XII del Artículo 123 del Apartado "A" de nuestra Constitución, ya que elimina preceptos atentatorios al Derecho Habitacional de los Trabajadores, y crea diversos mecanismos encaminados a proporcionar auténticamente una vivienda decorosa y digna a todos los trabajadores de nuestro país.

NOVENA.- Manifestamos que el INFONAVIT, organiz

mo social que surgió a raíz de la reforma constitucional a la Fracción XII del Artículo 123 del Apartado "A", en el año de 1972, tiene como única fuente de captación de recursos, las cantidades aportadas por los patrones, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, consistentes en el cinco por ciento del salario ordinario de sus trabajadores.

Por otra parte, el Instituto se propone programas de cien mil casas por año, incluyendo, el financiamiento para el pago de hipotecas, así como créditos para ampliación y mejora miento de viviendas, sin avocarse exclusivamente a la construcción.

DECIMA. - Ahora bien, en cuanto a la construcción de las casas, opinamos que deben precisarse y reglamentarse sus especificaciones mejorando la calidad y resistencia con el fin de que se garantice una vida útil superior a los 30 años del crédito que se concediera.

DECIMA PRIMERA. - Sin la mejor duda, el Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores es el único organismo con recursos suficientes para influir en una política de desarrollo urbano a nivel nacional, aunque su notorio centralis

mo perjudicaría sus propósitos y a la larga pudiera producir tensiones sociales en los grupos de asalariados marginados.

Sin embargo, tenemos confianza en que el Instituto orientará su política a todo lo largo y ancho de nuestro país, no importando la lejanía de los lugares, si se trata de hacer llegar la solución adecuada al déficit habitacional que padecemos hoy en día.

DECIMA SEGUNDA - Consideramos que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, es un organismo público descentralizado distinto a los demás, con plena autoridad para decidir, y en el cual la agilidad operacional y la eficiencia administrativa deberán ser las motivaciones principales para ganarse la abierta colaboración y el apoyo decidido de patrones y obreros.

DECIMA TERCERA - Tenemos la firme convicción de que el INFONAVIT puede ser visto, a 22 meses de su creación, como el organismo piloto de una colaboración tripartita, en que participan el Estado, los Patrones y los Obreros.

DECIMA CUARTA. - Es importante hacer notar que la falta de recursos financieros, la carencia de métodos sistemá-

tizados y una pésima planeación habitacional impiden que el país solucione el déficit habitacional que existe y el cual exige, por lo menos, la construcción de 400 mil casas al año; tanto en el área urbana (330 mil) como en el área rural (70 mil).

DECIMA QUINTA - Por otra parte, debemos señalar que el problema de la vivienda, es en casi todos los países del mundo, una de las cuestiones sociales que se debe de atender de inmediato; pero que únicamente es posible atender mediante un gran espíritu de colaboración de los sectores poderosos del país, y de una vinculación de distintos factores, que hagan posible atenderlo con acierto.

DECIMA SEXTA. - Asimismo, estamos seguros de que la vivienda constituye sin discusión alguna, uno de los satisfactores primordiales para la elevación del nivel moral y económico del hombre, en su esencia, consideramos que es un sólido punto de apoyo para el fortalecimiento e integración de la célula familiar.

DECIMA SEPTIMA. - Pensamos que la vivienda no únicamente estriba en una habitación que llene los requisitos materiales, sino que responda a las urgencias de la persona, que



resuelva los problemas de los hijos, de la auténtica convivencia humana, conforme a las metas de un México nuevo más justo y humano.

DECIMA OCTAVA - Estamos profundamente convencidos, de que el vivir digna y adecuadamente forma patrones de cultura mejores, porque la población aprende una nueva forma de vida, habida cuenta, del surgimiento de nuevos estímulos y alientos para su propia superación y progreso. Sin embargo, este pensamiento no tendrá sentido, mientras exista un número considerable de habitantes que no han logrado las condiciones sociales y humanas a que tienen derecho.

DECIMA NOVENA. - Establecemos que el fenómeno de la alta concentración urbana constituye una auténtica preocupación para los Gobiernos y las autoridades locales, no únicamente por los problemas que plantea en cuanto a la calidad de la vida en las ciudades, cuyo deterioro es evidente, sino también porque el exceso de población se está volviendo en todas partes una de las principales causas de conflictos incontratables. Esa tendencia a la concentración es cada día mayor debido principalmente a la evasión de los campesinos a las ciuda

des en busca de oportunidades más satisfactorias que las que prevalecen en las áreas rurales.

Ahora bien, es tan desesperada esa búsqueda, que a final de cuentas, en la mayoría de los casos, se convierte en un espejismo y en la más amarga de las frustraciones.

VIGESIMA. - Propugnamos por una real planificación de viviendas, tanto en el sector rural como en el urbano. Esto se debe traducir en una política masiva de construcción o regeneración de viviendas, dentro de la cual tengan cabida todos los organismos públicos, cuya misión sea la de aliviar el déficit habitacional que padecemos hoy en día, para que mediante una armoniosa colaboración redoblen esfuerzos y programen minuciosamente y a corto plazo, la construcción de viviendas en las mejores condiciones de habitabilidad, donde se aprecie la calidad de la obra, desde los cimientos hasta la decoración misma del inmueble.

VIGESIMA PRIMERA. - Asimismo, deseamos la creación de un Organismo Nacional de Habitación Popular y Desarrollo Urbano, que tenga como finalidades principales, el coordinar la investigación y la información, establecer crite-

rios regionales de proyecto y construcción en todo el país, así como el de evaluar realmente los resultados, para los diferentes organismos que están tratando de solucionar el complejo problema de la vivienda.

Como se habrá advertido, proponemos la creación de un organismo estrictamente técnico.

VIGESIMA SEGUNDA - Por último, sentimos la necesidad de afirmar, que el Derecho Habitacional Mexicano no se agota unicamente en el Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, ya que como hemos observado su cobertura se extiende al Apartado "B" del 123 de nuestra Constitución de 1917, lo que significa, sin lugar a dudas, que los beneficios de este derecho redundan en el bienestar tanto de los trabajadores particulares, así como de los trabajadores del Estado.

Como resultado de lo anteriormente expresado, es preciso señalar que el Derecho Habitacional de los Burócratas es llevado al ejercicio práctico, mediante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), institución surgida dentro del más puro de los pensamientos revolucionarios que han conformado nuestro actual régimen de Derecho de que disfrutamos.

## BIBLIOGRAFIA

## BIBLIOGRAFIA

BRAVO GONZALEZ AGUSTIN Y BIALOSTOSKY SARA.

Compendio de Derecho Romano.  
Editorial Pax.  
México. 1971.

CAVAZOS FLORES BALTASAR.

El Derecho del Trabajo en la Teoría... y en la Práctica.  
Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX)  
Editorial Jus, S. A.  
México. 1972.

DE LA CUEVA MARIO.

El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.  
Editorial Porrúa, S. A.  
México. 1972.

GONZALEZ DIAZ LOMBARDO FRANCISCO.

Introducción al Estudio de los Problemas y de la Filosofía  
del Derecho.  
Editorial Porrúa, S. A.  
México. 1965.

ILICH LENIN VLADIMIRO.

Marx-Engels-Marxismo.  
Moscú. 1967.

JIMENEZ MORENO WIGBERTO Y OTROS.

Historia de México.  
Editorial Porrúa, S. A.  
México. 1965.

MENDEIETA Y NUÑEZ LUCIO.

El Derecho Social.  
Editorial Porrúa, S. A.  
México. 1953.

**TRUEBA URBINA ALBERTO.**

El Artículo 123.  
Editorial Laguna.  
México. 1943.

El Nuevo Artículo 123.  
Editorial Porrúa, S. A.  
México. 1967.

Nuevo Derecho del Trabajo.  
Editorial Porrúa, S. A.  
México. 1970.

Tratado de Legislación Social.  
México. 1954.

**UNIKEL LUIS Y OTROS.**

El Perfil de México en 1980.  
Editorial Siglo XXI.  
México. 1972.  
Tomo II.

**VEBER A. Y OTROS**

La Clase Obrera.  
Editorial Cartago.  
Buenos Aires. 1965.

**LEGISLACION Y DIVERSAS FUENTES DE INFORMACION.****AQUI JAPON.**

Ministerio de Asuntos Extranjeros.  
Japón.

**COMPENDIO DE LEYES LABORALES.**

Buenos Aires. 1942.

**CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

Editorial Porrúa, S. A.

México. 1968.

**CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

Editorial Porrúa, S. A.

México. 1972.

**DIARIO DE DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE.**

México. 1917.

Tomo I.

**DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE 31 DE DICIEMBRE DE 1941.**

México. 1941.

**DICCIONARIO HISPANICO UNIVERSAL.**

W.M. Jackson Inc., Editores.

México. 1967.

**ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA**

Buenos Aires. 1963.

Tomo XVII.

**INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.**

Disposiciones Legales.

México. 1972.

**INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.**

Disposiciones Reglamentarias.

México. 1973.

**INSTITUTO DE LA PARTICIPACION DE UTILIDADES Y DEL SALARIO.**  
Legislación Comentada del Instituto del Fondo Nacional  
de la Vivienda para los Trabajadores.  
México. 1972.

**JARBAS P.**  
Código de Trabajo.  
Río de Janeiro. 1945.

**JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA  
DE LA NACION.**  
Fallos Pronunciados de 1917 a 1965.  
Cuarta Sala.  
México. 1965.

**LEGON, J. F.**  
Las Constituciones de la República Argentina.  
Constitución de 1949.  
Buenos Aires.

**TRUEBA URBINA ALBERTO Y TRUEBA BARRERA JORGE.**  
Ley Federal del Trabajo, Reformada y Adicionada.  
Editorial Porrúa, S. A.  
México. 1966.