

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES

T E S I S

Que para obtener el título de

LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a

MARGARITA ROSA PUJALTE PIÑEIRO

México, D. F.

1974



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Señores Jurados:

El que da a luz una obra para
perpetuar su pensamiento, debe
esperar la severidad de la
crítica. Pero el que escribe
para satisfacer un deber,
espera la indulgencia de sus
jueces.

La presente Tesis Profesional fue realizada dentro del Seminario de Derecho del Trabajo y Previsión Social, de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, a cargo del Dr. Alberto Trueba Urbina y bajo la dirección del Lic. Luis Molina Piñero.

A la memoria de mi padre

ANGEL PUJALTE BRITO.

A mi madre

Dra. Margarita Piñeiro Romero

A mis hermanos

Angel Pujalte Piñeiro

Carlos Pujalte Piñeiro

A mis tíos

Dra. Esperanza Piñeiro R.

Dra. Petra Piñeiro R.

Dra. Dulce María Piñeiro R.

Dr. Benito Piñeiro R.

Capitán Manuel Piñeiro R.

Lic. Antonio Piñeiro R.

Dr. Valentín Molina C.

Sra. Socorro Fernández

Doña María Luisa Brito

Isabel Pujalte B.

Maruja Pujalte B.

Francisca Pujalte

Antonio Pujalte B.

Juan Pujalte B.

José Pujalte B.

Román Pujalte B.

Antonio Salgado

A mis primos:

Dr. Valentín Molina P.

Lic. Luis Molina P.

Arq. Virginia Molina P.

Y a mis primos

Benito Piñeiro F.

Conchita Piñeiro F.

Manuel Piñeiro F.

Margarita Piñeiro F.

Antonio Piñeiro F.

Socorro Piñeiro F.

Marisol Selgado Pujalte

Juan Carlos Pujalte Pujalte.

A la memoria de

Maximina Pujalte B.

Mercedes Pujalte B.

Arq. Benito Molina Piñeiro

A mi Escuela

A mis Maestros

A mis amigos.

Universidad Nacional Autónoma de México.

La Vivienda de los Trabajadores.

Introducción

- I.- Antecedentes en la Legislación Mexicana.
 - a).- Anteriores a 1917.
 - b).- Posteriores a 1917.

- II.- Legislación Vigente.
 - a).- La Reforma Constitucional.
 - b).- Las Reformas a la Ley Federal del Trabajo.

- III.- El Problema de la Vivienda Obrera.
 - a).- Naturaleza, Origen y desarrollo o Conceptos Generales.
 - b).- Valoración Social.
 - c).- Valoración Jurídica.

- IV .- El INFONAVIT y su Ley.
 - a).- Origen, naturaleza y fines.
 - b).- La Ley.
 - c).- Crítica.

- V.- Conclusión.

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

En la Constitución de 1917 fueron plasmados por primera vez los "Derechos Sociales". Uno de estos "Derechos Sociales" fue el Derecho del Trabajo, el cual quedó fundamentado en el Artículo 123 de dicha Constitución. Este Derecho del Trabajo trata de lograr el equilibrio en las relaciones trabajo-capital, a través de una serie de normas básicas que sirven de protección al trabajador en sus relaciones individuales y que le dan superioridad cuando actúa como grupo social.

Entre los puntos que por considerarse de más importancia fueron plasmados en el Artículo 123, encontramos la Fracción XII, la cual marca la obligación de las empresas de proporcionar habitaciones a sus trabajadores, ya que la vivienda es el lugar en donde se forma y desarrolla el núcleo familiar, y mientras mejor y más digna sea la morada más podrán elevar su nivel de vida los trabajadores.

Este es el tema del presente trabajo, el cual escogimos porque consideramos que con la vivienda surge la seguridad personal y familiar del trabajador, el sentido de posesión y la tranquilidad de contar con un patrimonio. Además de que solucionar el problema habitacional de los trabajadores es condición indispensable para mejorar su nivel de vida y por lo tanto el de nuestro país.

Históricamente vemos que es sólo hasta 1917 cuando se ve por primera vez la realidad e importancia del problema, el grado de que se plasma en la Constitución el Derecho Habitacional de los trabajadores y que, en consecuencia, se traduce en una obligación patronal. Desgraciadamente, a pesar de las buenas intenciones del legislador, el patrono casi nunca cumplió con esta obligación y aunque han surgido instituciones y organismos estatales y privados cuya finalidad es resolver el problema, en realidad no se ha avanzado mucho en este aspecto, pues es notorio el grave problema habitacional que confronta buena parte de los mexicanos, agravado sobre todo por la explosión demográfica y el crecimiento anárquico de las ciudades y poblaciones, sobre todo de aquéllas en donde la industria se ha concentrado. Así pues, nos encontramos frente a un déficit habitacional, que las mismas autoridades aceptan no poder resolver en menos de 20 a 30 años y esto, haciendo un cálculo optimista.

Por supuesto que el problema no es exclusivo de nuestro país, es un mal mundial y según el informe de los expertos en problemas de vivienda y desarrollo urbano de la ONU "el problema de la vivienda no sólo es un déficit cuantitativo de unidades habitacionales, sino un déficit de situaciones adecuadas para la resolución de dicho problema, que implica la conciencia del mismo y la disposición para los esfuerzos e incluso sacrificios que puede exigir dicha solución". Esto último es lo que principalmente nos ha frenado, tenemos conciencia del problema pero nos falta la disposición.

Hace poco, en un esfuerzo por dar una solución integral al problema fueron reformadas la Constitución y la Ley Federal del Trabajo, de manera que fuera posible la creación de un fondo nacional de los trabajadores para la vivienda y del instituto que lo administrara. Se pretende que con este fondo podrá solucionarse, a largo plazo, el problema. Aún es demasiado pronto para analizar resultados, tendremos que esperar unos diez años para poder evaluar sus logros o fracasos.

Por lo pronto, pensamos que el principal problema es la falta de coordinación que dispersa los esfuerzos en lugar de concentrarlos en el fin común: resolver el problema habitacional.

CAPITULO I

ANTECEDENTES EN LA LEGISLACION MEXICANA

Inciso a).- Anteriores a 1917.

La primer referencia legislativa, relativa a la vivienda, la encontramos en la Epoca Colonial, en la "Recopilación de las Leyes de Indias", específicamente en la Ley Número 48 del Título Dieciséis, Libro Sexto, en donde se habla de dar casa a los trabajadores del campo y de las minas:

" . . . a los indios ocupados en labores del campo y minas, sean de mita, repartimiento o alquilados, se les da libertad para que duerman en sus CASAS o en OTRAS; y a los que no tuvieran comodidad, ACOMODE EL DUEÑO DE LA HACIENDA DONDE PUEDAN DORMIR DEBAJO DE TECHADO y definidos del rigor y aspereza de los temporales".

" . . . por la obligación de asistir un indio en estancia y perpetuarse allí sin tener año de descanso, a que obliga la presente necesidad, la recompensa ha de ser que el señor de la estancia le ha de dar tierras y que pueda sembrar suficientemente un almud de maíz, dos de cebada, dos de trigo y otras legumbres y buayes, rejas o puntas de hierro con que sembrar y tierras diferentes a cada gañán por cabeza aunque sean padre e hijo, de las cuales el indio no ha de tener dominio ni presión, sino sólo el derecho que le da esta Ley a tenerlos con CASA mientras durare en el indio esta obligación." (I)

Posteriormente, dentro de la "Real Ordenanza de Intendentes, Ley que especialmente fue emitida para regir la Nueva España, encontramos que uno de sus artículos establecía el deber de Corregidores e Intendentes de vigilar y procurar que los indios construyeran sus VIVIENDAS en buenas condiciones:

"Art. 69.- . . . que los Intendentes y Corregidores debían velar porque los indios se encontraran dedicados al trabajo de mantener en buen estado las construcciones de las casas reales, las de la comunidad y de los edificios públicos." (2)

Desgraciadamente estas Leyes fueron dictadas por gobernantes que se encontraban muy lejos de la metrópoli, por lo que no podían vigilar su cumplimiento y aplicación. Esto determinó que tuvieran carácter de utópicas ya que nunca llegaron a aplicarse, pese a las buenas intenciones de quienes las dictaron, ya que los muchos intereses creados impidieron su cumplimiento.

De todos modos, a pesar de estos intereses, encontramos que hubo algunos intentos por parte de unos pocos Virreyes para mejorar la situación del indígena, así encontramos que en 1535 Don Antonio de Mendoza, Primer Virrey de la Nueva España, realizó una labor humanitaria con los indígenas, otorgándoles algunos beneficios entre los cuales figuraba una mejor vivienda para el nativo.

También durante el virreinato de Juan Gumes Pacheco y Padilla, Segundo Conde de Revillagigedo, quincuagésimo segundo Virrey, se realizaron algunas obras tendientes a mejorar la vivienda del pueblo, introduciendo algunos servicios y tratando de mejo-

rar las vecindades que ya empezaban a aparecer en aquella época.

El paso de la Época Colonial a la Etapa Independiente no trajo consigo cambios importantes en la legislación. En lo relativo a la vivienda no encontramos referencia alguna sino hasta el Imperio de Maximiliano durante el cual este gobernante dictó dos decretos relacionados con el tema: el primero, de 5 de septiembre de 1865, disponía en su Artículo 2 que "el patrón que hubiese 'enganchado a inmigrantes estaba obligado a celebrar un contrato por medio de el cual se obligaba a proporcionarles alojamiento y vestido, además de alimentarlos y asistirlos en sus enfermedades".

El segundo decreto de primero de noviembre de 1865, además de liberar las deudas de los trabajadores del campo, en su Artículo 8 expresaba que "en todas las fincas se dará a los trabajadores agua y HABITACION". (3)

Así pasamos a este siglo, y nos encontramos ante la naciente industrialización del país, la cual va a traernos una serie de problemas nuevos, diferentes y, por lo tanto, no previstos en la legislación. En determinados sectores surgen grupos que ya muestran una gran preocupación por la seguridad y protección de los trabajadores. Entre esos grupos se encuentra el Partido Liberal Mexicano, cuyo programa dado en la Ciudad de San Luis Missouri USA, el primero de julio de 1906, muestra su preocupación a este respecto, señalando además en su vigésimo sexto punto, relacionado con nuestro tema, "la obligación que se impone a los patronos o propietarios rurales de proporcionar ALOJAMIENTO higiénico a

los trabajadores, cuando la naturaleza del trabajo de éstos exija que reciban albergue de dichos patronos o propietarios." (4)

Como vemos, en este programa del Partido Liberal ya encontramos una verdadera conciencia de la situación del trabajador, no sólo en el aspecto de la vivienda, sino en todos los demás aspectos relativos a su trabajo y relacionados con su seguridad y protección. Se nota ya la inquietud que tras de treinta años de paz porfiriana empezaba a surgir, a pesar de la represión a que continuamente estaba sujeta.

El régimen se sentía demasiado seguro, no pensaba que la situación fuera ni siquiera un poco seria, es por eso que el 4 de enero de 1907 el Presidente Porfirio Díaz se atrevió a dictar un laudo encaminado a resolver los problemas de tipo laboral de los trabajadores de Puebla y Tlaxcala, el cual era notóricamente parcial a los intereses del capital a los cuales favorecía abiertamente. Este laudo en su Artículo 4, Fracciones IV y V, relacionadas con nuestro tema, establecía que:

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

V.- "Cuando un obrero sea separado de una fábrica por causa que no constituya delito o falta de los que castigan las leyes o estén previstos en los reglamentos de las fábricas, tendrá un plazo de ocho días para desocupar la casa que esté ocupando, con-

tando este plazo desde que la paguen su raya. Cuando su separación se verifique por causa que amerite castigo impuesto por la ley o porque en los registros de los obreros que se acostumbran a las entradas y salidas de las fábricas se descubra que lleven armas o cerillos, o que cometa otra de las infracciones que motiven esos registros, deberá desocupar la casa en el mismo día que se le pague su raya." (5).

Pero la inquietud continuaba y en vez de apagarse crecía y seguiría creciendo hasta desembocar en la lucha armada, como ya sabemos.

Por otro lado en el año de 1909 encontramos la publicación en México de un estudio de Matías Manzanilla, en el que si bien pedía se abandonara el liberalismo y alababa el intervencionismo estatal, que según él contribuía al imperio de la justicia en los vínculos contractuales sobre el trabajo, ya que tal intervención ayudaría a darles efectos saludables a las leyes sobre higiene y seguridad de los trabajadores y la de sus habitaciones, si bien como decíamos, su ideología estaba de parte del régimen, presentó un Proyecto de Ley mas bien liberal, al que llamó "Ley Sobre Contrato de Trabajo", en el cual incluía dos artículos que se referían a las habitaciones y que establecían: Artículo 20.- El empresario que proporcione alojamiento a los obreros y empleados, tendrá la obligación de construir y conservar las habitaciones, sujetándose a las medidas generales que dicte el Poder Ejecutivo sobre aire, luz, agua, desagüe y todo lo concerniente a la salubridad."

"Artículo 21.- Se prohíbe obligar directamente a los obreros o empleados al alquiler de habitaciones de propiedad del empresario o de las otras personas que él determine." (6)

Este proyecto de ley quedó como tal y nunca llegó a tener vigencia de ley.

Una vez proclamado el Plan de San Luis de 5 de octubre de 1910, por Francisco I. Madero, los Estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y Distrito Federal elaboraron el Plan Político Social de 18 de marzo de 1911, en donde vemos que en uno de sus puntos se hablaba del problema habitacional y que decía: "XII.- Inmediatamente que las circunstancias lo permitan se revisará el valor de las fincas urbanas, a fin de establecer la equidad en los alquileres, evitando así que los pobres paguen una renta más crecida relativamente al capital que estas fincas representan, a reserva de realizar trabajos posteriores para la construcción de habitaciones higiénicas y cómodas pagaderas en largo plazo para la clase obrera." (7)

Por otro lado, el 25 de marzo de 1912, ya en plena lucha revolucionaria, Pascual Orozco Jr. suscribió el llamado Pacto de la Empecedora en cuyo punto número 34 Fracción VI se establecía la exigencia a los propietarios de las empresas de dar alojamiento a los obreros a su servicio, alojamiento que debía reunir las condiciones mínimas de higiene y garantizar la buena salud, así como el enaltecimiento y la superación de las condiciones de vida de los operarios.

Durante su breve régimen, Madero envió a la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura Federal, la iniciativa de ley del 25 de septiembre de 1912, la cual dió origen a interesantes debates. Así en la sesión del 11 de noviembre José Natividad Macías expresó:

"Si . . . nos ocupamos de expedir leyes que mejoren su situación (de los trabajadores), que se les proporcionen habitaciones cómodas, modernas e higiénicas, y que se les dote de escuelas . . . habremos cumplido con la misión que nos hemos propuesto y todos los obreros de la República vendrán a ver que han tenido representantes que han sabido cumplir con sus deberes . . ." (8). Por primera vez el derecho del trabajador a una vivienda está en la mente del Legislador.

Posteriormente el 17 de septiembre de 1913 los Diputados José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas, Alfonso Cravioto, Miguel Alardín, Francisco Ortiz Rubio, Guertzaya Ugarte, Jesús Urueta y Félix F. Palavicini, sometieron a la Cámara de Diputados el Primer Proyecto de Ley Federal del Trabajo, en la que se modificaban los Artículos 75 y 309 del Código de Comercio a fin de satisfacer legalmente las siguientes cuestiones: Contrato de Trabajo, descanso dominical, salario mínimo, HABITACION del trabajador, educación de los hijos de los obreros, accidentes del trabajo y Seguro Social.

Esta Iniciativa quedó pendiente debido a que en octubre el Congreso fue disuelto y los diputados encarcelados por las fuerzas del usurpador Victoriano Huerta.

En 1914 varios jefes revolucionarios dictaron Decretos, de los cuales el más completo sobre la materia que nos ocupa fue el emi-

tido por el General Eulalio Gutiérrez, Gobernador y Comandante Militar del Estado de San Luis Potosí. En dicho Decreto fechado el 15 de septiembre y llamado "Decreto sobre Salario Mínimo", se dice en su Artículo 2 que "En las fincas de campo no se le cobrará al trabajador el agua ni la leña que hubiere menester para su gasto doméstico y se le proporcionará gratuitamente casa HABITACION que reúna las mejores condiciones posibles de higiene y comodidad". (9)

En octubre del mismo año de 1914 surgió en Jalisco la Ley de Manuel Aguirre Berlanga, que en forma incipiente en dos de sus Artículos decía:

"Artículo 1.- Se señala como jornal mínimo en el Estado la cuota de 50 centavos diarios para aquellos lugares en que se suministre como remuneración suplementaria al jornalero HABITACION, combustible, agua y pastos para todos los animales de ganado mayor y 10 de ganado menor."

"Artículo 2.- En los lugares en que el jornalero pague renta por habitación, combustible, agua y pastos, el jornal mínimo será de un peso por día." (10)

Así llegamos al año de 1916 durante el cual, (el 10. de diciembre) Don Venustiano Carranza presentó ante al Congreso Constituyente un Proyecto de Constitución, cuyo Artículo 5 en su Fracción XII decía:

"En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otro centro de trabajo, que diste más de dos kilómetros de

los centros de población, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que serán equitativas . . ." (11)

5 En el dictamen a que fue sometido dicho proyecto y que fue leído en la Décima Sesión del Congreso el 12 de los mismos mes y año, se observó que "La renta que tendrán derecho a cobrar los empresarios por las casas que proporcionaren a los obreros pueden fijarse desde ahora en el interés de medio por ciento mensual. De la obligación de proporcionar dichas habitaciones no deben quedar exentas las negociaciones establecidas en algún centro de población, en virtud de que no siempre se encuentran en un lugar poblado alojamientos higiénicos para la clase obrera." (12)

Este dictamen estuvo sujeto a discusión los días 26, 27 y 28 del mismo diciembre. Como consecuencia de estos debates la Asamblea determinó elaborar un Proyecto de Bases Sobre la Legislación del Trabajo, el cual fue presentado en la cuadragésima sesión ordinaria. En la Exposición de Motivos se decía haber seguido "un plan trazado por el C. Diputado Ing. Pastor Rouaix en unión del Sr. Gral. y Lic. José J. Lugo, Jefe de la Dirección del Trabajo de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria." Dicho Proyecto en lo relativo a la vivienda de los trabajadores expresaba:

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, al legislar sobre el trabajo de carácter económico, en ejercicio de sus facultades respectivas, deberían 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 enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

XXVIII.- Así mismo, son consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas destinadas a los trabajadores, cuando éstos las adquieran en propiedad en un plazo determinado." (13)

La Exposición de Motivos del Dictamen formulado por la Comisión respectiva y leído el 23 de enero de 1917 manifestaba que "La renta que tendrán derecho a cobrar los empresarios por las casas que proporcionen a los obreros, puede fijarse desde ahora en el interés del medio por ciento mensual. De la Obligación de proporcionar dichas habitaciones no deben quedar exentas las negociaciones establecidas en algún centro de población, en virtud de que no siempre se encuentran en lugar poblado alojamientos higiénicos para la clase obrera." (14)

Siendo así modificado el Proyecto inicial, para quedar redactado en los términos de la Fracción XII del citado Dictamen, el cual pasó íntegramente al texto de la Constitución, al ser aprobado sin discusión por el Congreso Constituyente, por lo que vino a corresponder a la Fracción XII del Artículo 123 de la Constitución de 1917, quedando la dicha Fracción como sigue:

Artículo 123, Fracc. XII.- En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier 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 el 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." (15)

Inciso b).- LEGISLACION POSTERIOR A 1917

La Constitución vino a señalar el camino que debía seguirse y creo que podemos decir que sólo sentó las bases pues aunque en su Artículo 123 Fracc. XII estableció el derecho de los trabajadores a una morada digna que debía ser proporcionada por el patrono, por desgracia, a parte de que muy pocas veces se llegó a cumplir con este mandato, la Fracción estaba incompleta ya que sólo beneficiaba a un determinado grupo de trabajadores: los que prestaban sus servicios fuera de los centros de población, y dentro de una población sólo cuando constituían un grupo mayor de cien en un solo centro de trabajo, dejando así desamparados a un gran número de trabajadores de pequeñas industrias que no llegaban a ese número, además de que su aplicación se vió sujeta a las contingencias inherentes a la situación económica de una empresa determinada o al cambio de patrón.

Así que la citada Fracción XII del Artículo 123 Constitucional no resolvió en forma alguna el problema habitacional obrero, aunque mostró que se tenía conciencia del problema.

Gracias a la reforma del 31 de agosto de 1929, la cual facultaba al Congreso de la Unión a legislar para toda la República en materia de trabajo y previsión social, el 18 de agosto de 1931 se promulgó la Ley Federal del Trabajo, misma que entró en vigor el 28 del mismo año y mes. Esta Ley, siguiendo, más bien copiando el texto constitucional, establecía en lo relativo a las obligaciones de los patronos, en el Artículo 3, Fracción III, primer párrafo:

"Proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Si las negociaciones estuvieran situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, los patronos deberán cumplir con la obligación que les impone esta fracción."
(16)

El párrafo segundo decía:

"El Ejecutivo Federal y los de las Entidades Federativas, en su caso, atendiendo a las necesidades de los trabajadores, a la clase y duración del trabajo, al lugar de su ejecución y a las posibilidades económicas del patrón, fijarán las condiciones y plazos dentro de los cuales éste debe cumplir con las obligaciones a que se refiere esta fracción." (17)

Este segundo párrafo creó muchos problemas al delegar en el Ejecutivo Federal y en los de los Estados una facultad legislativa (dictaminar sobre plazos y condiciones para que los patronos cumplieran las obligaciones habitacionales) no señalada por la Constitución. Para cumplir con la obligación señalada por dicho párrafo, el Ejecutivo Federal expidió un Reglamento de 19 de diciembre de 1941 y otro el 24 de febrero de 1942, aplicable a las empresas sujetas a la jurisdicción del Distrito Federal. Entre el primero y el segundo reglamento sólo difieren algunos artículos relativos a la jurisdicción. Ambos fueron declarados inconstitucionales por lo que ninguno de los dos llegó nunca a aplicarse. La declaración de inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia con carácter de Jurisprudencia se basó en que la Fracción III del Artículo 3 de la Ley del Trabajo "no concedía facultades al Ejecutivo para expedir reglamento al respecto". (18)

Por otro lado la Suprema Corte de Justicia en la tesis de Jurisprudencia número 85, publicada en la página 95 del último apéndice de la Jurisprudencia de la Cuarta Sala expresa:

"El Reglamento de la Fracción III del Artículo 3 de la Ley Federal del Trabajo, contiene disposiciones que, por su sola promulgación, tienen el carácter de inmediatamente obligatorias, como son las que imponen a las empresas de jurisdicción federal presentar en determinado término, las solicitudes correspondientes para construir o reformar las habitaciones de los obreros, especificando sanciones con que ha de castigarse a las empresas que no cumplan con esta obligación; por tanto, tal reglamento trae im-

plícitos actos de ejecución, contra los cuales puede concederse la suspensión definitiva en los términos fijados por la Ley, tanto más, si se tiene en cuenta que el cumplimiento de tales actos 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, Escocia, S. A." (19)

Por esto, en 1956 se reformó la Fracción de dicho Artículo en los siguientes términos:

"Artículo 3.- Son obligaciones de los Patronos:

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 excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Si las negociaciones estuvieran 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, expedirá un Reglamento para que los patronos cumplan con esta obligación." (20)

El Legislador creyó subsanar la inconstitucionalidad de los reglamentos y no se dió cuenta de que la verdadera inconstitu-

cionalidad no estaba en el hecho de que la Ley omitiera facultar al Ejecutivo a expedir reglamentos, sino en que éste así lo hiciera ya que la atribución de facultades a los Poderes de la Unión corresponde no al Legislador común, sino a la Constitución.

Como legislativamente la solución era muy pobre, los esfuerzos del sector público se dirigieron a la expedición de algunos Decretos y Leyes y a la creación de instituciones y organismos que con aportaciones del erario financiaban la construcción de viviendas populares. Entre estas instituciones, organismos, leyes y decretos encontramos, por orden cronológico a:

1.- La Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, creada en 1925.

2.- El Decreto de 20 de marzo de 1934, que fijaba las condiciones para la enajenación de casas económicas para trabajadores, construidas por el Departamento del Distrito Federal.

3.- El Decreto publicado en el Diario Oficial el 25 de julio de 1934, el cual autorizaba la reducción del precio de venta de las casas para obreros. La reducción del precio de venta que se autorizó al Departamento del Distrito Federal fue en una cantidad igual a un 25% del precio de costo de las casas para trabajadores.

4.- En 1936 es creado el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas.

5.- El 19 de noviembre se publicó un acuerdo presidencial a través del cual se creó el Comité Intersecretar al de la Habitación para Trabajadores, cuyo fin era: Art. 5.- Construir colonias con casas agrupadas o aisladas para rentar o vender a plazos, con el fin de promover el mejoramiento de las zonas habitadas.

6.- La Ley del Departamento del Distrito Federal de 18 de junio de 1943, publicada en el Diario Oficial el 25 de los mismos, que declara de utilidad pública el fomento y mejoramiento de las viviendas y señala la obligación del Departamento de estudiar los tipos adecuados de viviendas y las zonas para edificarlas.

7.- La Ley que crea el Banco de Fomento de la Habitación, S. A., publicada en el Diario Oficial el 10. de marzo de 1946.

8.- La Ley que faculta el otorgamiento de autorización para operar en el ramo del ahorro y préstamo para la vivienda popular o familiar, publicada en el Diario Oficial de 14 de marzo de 1946.

9.- La Ley que crea las instituciones de ahorro y préstamo para la vivienda familiar, publicada en el Diario Oficial de 27 de septiembre de 1946.

10.- La Ley Orgánica del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A., publicada en el Diario Oficial de 4 de enero de 1947 y de 4 de marzo de 1949.

11.- El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., que a partir de 1947 ha actuado invirtiendo y canalizando recursos para el fomento de la vivienda popular.

12.- El Decreto de 30 de diciembre de 1948, relativo a la Ley de Congelación de Renta de 31 de diciembre de 1947, que prorroga por ministerio de ley el arrendamiento de las casas locales en el Distrito Federal.

13.- La Ley de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de 30 de diciembre de 1948 publicada en el Diario Oficial de 14 de

abril de 1949 y que disponía el uso para habitación popular del antiguo Campo Militar Balbuena.

14.- El Decreto que ordenó al Departamento del Distrito Federal la construcción de viviendas para familias pobres publicado en el Diario Oficial de 6 de julio de 1953.

15.- El I.M.S.S. fundado en 1943, empezó su programa de viviendas en 1953 y a partir de 1964 construye y administra viviendas.

16.- En 1959 se fundó el Instituto Nacional de la Vivienda con el fin de resolver los problemas habitacionales de los sectores de bajos ingresos no atendidos por otros organismos. Este Organismo cambia de nombre el 21 de marzo de 1971, pasando a ser el Instituto Nacional del Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular: INDECO, teniendo como objeto principal el promover que las inversiones públicas tuvieran un desarrollo con justicia social.

17.- El Reglamento de los Servicios de Habitación, Previsión e Invalidez del I.M.S.S., publicado en el Diario Oficial de 2 de agosto de 1956.

18.- La Ley de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de 20 de agosto de 1957 publicada en el Diario Oficial el 29 de los mismos, que regula la inversión de las instituciones de capitalización de seguros y de finanzas en habitaciones populares.

19.- La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), publicada en el Diario Oficial de 30 de diciembre de 1960.

20.- El 10 de abril de 1963 se inician el FOVI y el FOGA a causa de las reformas que se efectuaron a la Ley General de Instituciones de Crédito, para regular los préstamos que las instituciones hipotecarias, los departamentos de ahorro y préstamo, en relación con la vivienda de interés social, pueden otorgar para la compra o adquisición de viviendas.

El FOVI y el FOGA (Fondo de Operación y Descuentos Bancarios y Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos a la Vivienda) son unos fideicomisos constituidos por el Banco de México, en los cuales el Gobierno Federal es el Fideicomitente a través de la Secretaría de Hacienda, el Banco de México, el Fiduciario y los fideicomisarios son las personas que solicitan ayuda. Su fin principal es operar la movilización de recursos destinados a satisfacer las necesidades de la vivienda de interés social.

Esto respondía al Programa Financiero de Vivienda a través del cual se crearon dentro de la estructura bancaria existente, mecanismos que hicieran posible la generación masiva de ahorros destinados a la construcción de ese tipo de viviendas y el acceso de nuevos sectores de la población a los canales ordinarios de crédito.

21.- El Decreto de 27 de diciembre de 1963 que reformó la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones auxiliares, con el fin de adaptar los certificados de vivienda al nuevo programa.

22.- En 1964 a través de una serie de reformas estructurales al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos se creó la Gerencia de Habitación, cuya función principal era la investigación, planeación, promoción, adjudicación, administración y mantenimiento de conjuntos de viviendas de interés social.

23.- En 1966 se estableció en la Comisión Federal de Electricidad el Fondo de Habitación y Servicio Social de los Trabajadores Electricistas.

24.- Por iniciativa oficial en 1968 se redactó un Anteproyecto de Ley Federal del Trabajo, cuyo contenido fue sometido a consideración de los diferentes organismos que representan, en lo que concierne a la vivienda, a los sectores directamente afectados. Los organismos empresariales opinaron que debería suprimirse el capítulo relativo a habitaciones para los trabajadores, alegando que éste era un problema nacional que el país debería resolver. Por su parte el Congreso del Trabajo se concretó a formular correcciones de estilo.

Este Anteproyecto, con modificaciones secundarias, fue presentado con carácter de iniciativa presidencial ante el Congreso, siendo aprobado por ambas Cámaras y siendo promulgada, la Ley entró en vigor el 10. de marzo de 1970.

Esta nueva Ley Federal del Trabajo de 1970 incluyó pues un capítulo de reglamentación sobre el tema de habitación de los obreros, el cual establecía otra vez, la obligación constitucional de dar habitación a los obreros que tenían las empresas agrícolas, industriales, mineras o de cualquiera otra clase de trabajo, situadas fuera de las poblaciones, entendiéndose por esto, aquéllas en que entre unas y otras se distaba tres kilómetros o cuando la distancia era menor si no existía un servicio ordinario y regular de transporte para personas. La misma obligación se estableció para las empresas situadas dentro de las poblaciones cuando ocupaban un número de trabajadores mayor de cien. Artículos del 137 al 153.

es
um-
me
cua-
Ha-
vi-
jar
Comi-
del
más
vieve
a Tra
uccif
quier
redi
spon

O sea que no hubo modificación alguna en lo relativo a este tema, excepto, en todo caso, el señalamiento de un plazo para cumplir la mencionada obligación, plazo que debía vencer el 10. de marzo de 1973. Pero esto hubiera requerido una reglamentación adecuada para que se pudieran cumplir los fines establecidos.

25.- En el año de 1970 es creado el Departamento de la Habitación de los Trabajadores en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en donde se realizaron los estudios que dieron lugar a la creación del INFONAVIT, a través de las discusiones en la Comisión Nacional Tripartita.

26.- En 1972 se creó a INFONAVIT (Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores), del cual se habla más ampliamente en el cuarto capítulo de este trabajo.

27.- Al INFONAVIT suceden dos mecanismos más para la vivienda: la Comisión Nacional para el Fomento de la Vivienda de los Trabajadores y el Fondo de la Vivienda Militar.

En cuanto al sector privado, es evidente que la construcción de viviendas de interés social no le es atractiva ya que se requiere crédito a largo plazo y por lo general la capacidad de pago es reducida, en una palabra: la remuneración que se percibe no corresponde al riesgo.

CAPITULO II

LEGISLACION VIGENTE

Inciso a).- LA REFORMA CONSTITUCIONAL.

En nuestra Constitución de 1917 se plasmó en el Artículo 123 una de las prestaciones más importantes con que se favorece a los trabajadores: el derecho de éstos a que se les proporcionen casas para habitación. Si bien hasta hace poco éste era un derecho limitado ya que sólo comprendía a determinado grupo de trabajadores, aparte de que en la realidad fueron pocas las empresas que cumplieron, no digamos ya si bien o mal, con el mandato constitucional.

Las demandas de vivienda que las organizaciones obreras han hecho, se han venido escuchando desde el régimen del General Plutarco Elías Calles, ya entonces encontramos expresas peticiones de reglamentación de las disposiciones que al respecto contenía el Artículo 123, referentes a la obligación de las empresas de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores sin costo alguno para éstos.

Durante el régimen del Presidente Manuel Avila Camacho, las organizaciones obreras parecían haber logrado su objetivo a través de la expedición de un Reglamento para empresas de Jurisdicción Federal, pero, tal objetivo se vió frustrado por el Amparo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación otorgó a las empresas afectadas.

Los obreros siguieron luchando, ahora buscando una solución integral, su solicitud de un organismo nacional de participación tripartita fue elevada al Gobierno entonces presidido por Don Adolfo Ruiz Cortinez, desgraciadamente se desvirtuó el sentido de esta demanda obrera creándose el Instituto Nacional de la Vivienda pero sin participación ni obrera ni empresarial.

Los trabajadores no cejaron en su lucha que continuó durante los regímenes posteriores hasta llegar al del Lic. Gustavo Díaz Ordaz durante el cual se expidió la nueva Ley Federal del Trabajo, la cual incluyó un capítulo especial sobre la obligación patronal al respecto.

Pero esto no era suficiente así que, durante el actual régimen del Lic. Luis Echeverría vemos que el Instituto de la Vivienda se transforma en el actual INDECO, que se modifica la legislación bancaria para canalizar mayores recursos a la vivienda popular, esto además del programa financiero de vivienda de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Pero, como a pesar de todas las medidas tomadas el problema de la vivienda seguía creciendo, el Lic. Echeverría acogió la propuesta hecha por el C. Fidel Velázquez para integrar una junta que analizara y buscara solución a los principales problemas nacionales, dicha junta estaría integrada por tres sectores: obrero, patronal y gubernamental. Así nace el 27 de mayo de 1971 la Comisión Nacional Tripartita después de la primera reunión de confrontación de los tres sectores. Entre los diez puntos de discusión que se presentaron se hallaba el de la vivienda obrera.

Durante la reunión de seis de diciembre de 1971 de la Comisión Nacional Tripartita, los tres sectores acordaron presentar

al Ejecutivo Federal la propuesta de un plan nacional de construcción de viviendas, el cual se basaba en un principio de solidaridad y conciencia real de la magnitud del problema. La iniciativa privada se comprometía a entregar al 5% del costo de sus nóminas para constituir y mantener junto con el Gobierno Federal un fondo para el financiamiento de la vivienda obrera. El Gobierno Federal decidió que para que el plan se iniciara inmediatamente y se acelerara el programa de construcción, él aportaría un capital inicial de dos mil millones de pesos.

Así, el 22 de diciembre de 1971 la Comisión Nacional Tripartita se reunió en Palacio Nacional ante el C. Presidente Luis Echeverría. Aparte del C. Presidente se hallaban también presentes: el Lic. Rafael Hernández Ochoa entonces Secretario del Trabajo y Previsión Social, así como Presidente de la Comisión Nacional Tripartita; el Ing. Carlos Olmos Sánchez, Presidente del Congreso del Trabajo; el Ing. Alejandro Alvarez Guerrero, Presidente de la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos; el Lic. Ernesto Fernández Hurtado, Director del Banco de México; el C. Fidel Velázquez, Secretario General de la Confederación de Trabajadores de México; el Ing. José Mendoza Fernández, Vicepresidente de la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos y el Lic. Hugo B. Margain, Secretario de Hacienda y Crédito Público.

Primeramente habló el C. Presidente, de la colaboración entre los tres sectores para la resolución del problema, pareciendo que al fin se había encontrado la fórmula para afrontarlo eficaz-

mente, fórmula que vendría a realizarse a través de las reformas, primero a la Constitución y después a la Ley Federal del Trabajo, para la creación del Instituto de la Vivienda Obrera de constitución tripartita.

A las palabras del C. Presidente siguieron las del Lic. Hernández Ochoa quién, a nombre de la Comisión, presentó al C. Presidente algunas consideraciones en lo relativo a la vivienda, estas conclusiones hablaban de las reformas legales necesarias para la creación del Instituto.

Después el Ing. Olmos Sánchez señaló a su vez las ventajas de las reformas propuestas, terminando su exposición con una petición para que el C. Presidente hiciera suyo el proyecto y sometiera la iniciativa al Congreso.

Posteriormente el Ing. Alejandro Alvarez Guerrero, representante del sector empresarial, reafirmó su adhesión a la solución mencionada y reiteró su cooperación a fin de que el proyecto se llevara a cabo con efectividad.

El Lic. Hugo B. Margain, entonces Secretario de Hacienda, se refirió a la importancia económica de las reformas, ya que se abrirían nuevas fuentes de trabajo dentro de la industria de la construcción, lo cual repercutiría en la capacidad económica de consumo de dicho sector.

También habló el Lic. Ernesto Fernández Hurtado, Director del Banco de México, para aplaudir el proyecto y mencionar su cooperación en la resolución del problema, al aumentar la canaliza-

ción de recursos bancarios hacia créditos habitacionales a baja tasa de interés.

A continuación el C. Fidel Velázquez dijo que: "Este proyecto no sólo resolvía un problema y daba oportunidad a los trabajadores para lograr en propiedad una vivienda decente que habitar sino que también proporcionaba a la nación una manera de consolidar su economía nacional". (I)

Finalmente, el C. Presidente manifestó su beneplácito por el esfuerzo que la Tripartita realizó para llegar a las proposiciones que se le entregaban y que él a su vez se encargaría de presentar como iniciativa suya ante el Congreso de la Unión, y expresó sus esperanzas de que eso resultara un paso adelante en la solución de un ya tan viejo problema.

Como resultado de esta reunión el C. Presidente consideró la viabilidad del plan y presentó ante el Congreso, el 22 de diciembre de 1971, la iniciativa de reforma de la Fracción XII del Apartado A del Artículo 123 Constitucional y la iniciativa de reforma de los artículos de la Ley Federal del Trabajo que consecuentemente resultaran afectados.

En la Exposición de Motivos de la iniciativa de reforma a la Constitución se explica que, siendo la solución del problema habitacional de los trabajadores una condición sine qua non para elevar su nivel de vida y en vista de que la Ley tal y como estaba, además de que sólo comprendía a un número limitado de trabajadores no tuvo en ningún momento una realización satisfactoria, debido en

gran parte a los obstáculos, casi siempre económicos, que la mayor parte de las empresas encuentra para afrontar la carga que supondría su realización, se consideró necesario afrontar en forma global el problema de la vivienda incorporando al mismo tiempo a la totalidad de la clase trabajadora, independientemente de las dimensiones de las empresas en que sus miembros laboran o de la ubicación geográfica de éstas. Esto se lograría a base de un sistema de solidaridad social a través de un mecanismo institucional de financiamiento e inversión: la integración de un fondo nacional de la vivienda que otorgara préstamos al sector obrero para la adquisición y construcción de habitaciones, o sea que este fondo no sólo cumpliría el objetivo del Constituyente de 1917 sino que lo sobrepasaría ya que permitiría a los trabajadores la adquisición en propiedad de sus viviendas a más, de la integración de un patrimonio familiar, manteniéndolos así al margen de contingencias determinadas por la situación de una empresa o el cambio de patrón. Además, el plan también comprendía la regeneración de las actuales viviendas y el mejoramiento de las que en el futuro se construyeren. Al mismo tiempo, proponía se considerara de utilidad social la expedición de una Ley para la creación del organismo tripartita que se encargaría de la administración de los recursos del Fondo.

La iniciativa de reforma fue turnada para su estudio y dictamen a las Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales, Trabajo, del Desarrollo de la Vivienda y de Estudios Legislativos, Sección Constitucional, las cuales dieron su dictamen ante la Cámara de Diputados el 28 de diciembre de 1971. El Dictamen fue cien

por ciento favorable y consistió principalmente de la enumeración de los beneficios y ventajas de la mencionada Reforma, haciendo hincapié sobre todo en la participación tripartita en la administración del Fondo.

Una vez leído el Dictamen se puso a discusión el Artículo Único del Proyecto. Durante la discusión tomaron la palabra los siguientes CC. Diputados: José María Martínez, Juan Barragan, Noé Ortega, Jorge Garabito Martínez, Alejandro Peraza Uribe, Manuel Stephens García, Celso H. Delgado.

En general, los oradores hablaron en favor de la reforma por lo que casi no hubo discusión, ésta se limitó a las intervenciones del C. Garabito Martínez y del C. Stephens García. El C. Garabito Martínez proponía que además del nuevo derecho que otorgaba la reforma se conservara el antiguo derecho de los trabajadores a casas con renta de tasa fija del medio por ciento mensual ya que, según él, con la reforma los trabajadores perdían el derecho a la huelga para exigir el cumplimiento de la obligación habitacional de los patronos.

Al C. Garabito Martínez le contestó el C. Peraza Uribe, quien le explicó que, en primer lugar no había caso en conservar un precepto que por lo general fue letra muerta y en segundo que, mediante la reforma se les iba a dar casa en propiedad a cada uno de los trabajadores, mientras que con la antigua Ley no tenían ninguna posibilidad de obtener la propiedad, sino que pagarían renta indefinidamente. Además, por lo que respecta al Derecho de Huelga, éste no se perdería de ninguna manera ya que si el patrón

no hace su aportación y los inscribe en el Fondo, los trabajadores tienen derecho a exigirselo mediante la Huelga. El C. Cuauhtémoc Santa Ana a nombre de las Comisiones reiteró lo dicho por el C. Peraza Uribe, y ahí terminó esa discusión.

Después el C. Stephens García proponía que se dejara a opción del trabajador el que se le dieran las habitaciones en propiedad o el que sólo se le rentaran, según escogiera. La respuesta a esto, a cargo del C. Celso H. Delgado, fue simple: rentar las habitaciones significaría minimizar una conquista, significaría retroceder.

Después de esto, se dió por terminada la discusión siendo aprobado el Proyecto de Decreto por unanimidad de 192 votos, por lo que pasó al Senado para su discusión.

Por acuerdo del Senado se turnó a las Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales y Primera Sección de Estudios Legislativos, el Proyecto de Reforma a la Fracción XII del Apartado A del Artículo 123 aprobado por la Cámara de Diputados, para su estudio y dictamen. El dicho dictamen, leído ante la Cámara el 31 de diciembre de 1971, después de mencionar algunos antecedentes legislativos y los beneficios que aportaría la reforma así como sus ventajas, dió una opinión más que favorable, en la que subrayó que el éxito del Proyecto dependería sobre todo de la correcta integración del Instituto que administrara el Fondo Nacional de la Vivienda, de la adecuada representación tripartita de éste y de la justa administración de los recursos del mencionado Fondo.

Una vez leído el Dictamen se puso a discusión el Proyecto de Reforma. Para el Debate hicieron uso de la palabra los Cc. Senadores José I. Aguilar Irungaray, Enrique González Pedrero, Francisco Pérez Ríos y Vicente Fuentes Díaz; todos para hablar en apoyo del Dictamen por lo que no hubo propiamente discusión, así que el Proyecto de Decreto fue aprobado por unanimidad de 57 votos, pasando por lo tanto a las legislaturas de los Estados para su discusión y aprobación.

Finalmente, habiendo sido aprobado el Proyecto de Reforma por todos los Congresos de los Estados integrantes de la Federación, el expediente relativo al proceso legislativo de reforma pasó a la Comisión de Puntos Constitucionales para su estudio y Dictamen.

En la lectura de su Dictamen ante el Congreso, el 8 de febrero de 1972, la Comisión dice considerar que se han cubierto los requisitos que pide el Artículo 135 de la Constitución para reformar la misma Constitución, por lo que somete a consideración de la Asamblea el Proyecto de Declaratoria de Reforma a la Fracc. XII Apartado A del Artículo 123 Constitucional. Así:

"La Comisión Permanente del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de las facultades que le confiere el Artículo 135 Constitucional, previa aprobación del Congreso de la Unión y de la totalidad de los Congresos de los Estados, declara:

Artículo Unico. Se reforma la Fracción XII del Apartado A del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"XII.- Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores, habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquirieran en propiedad tales habitaciones.

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

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

Transitorio:

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

Sala de Comisiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, México, D. F., a 7 de febrero de 1972." (2)

La Asamblea en votación económica acordó se dispensaran los trámites y se pesara a discusión el Proyecto de Declaratoria. No habiendo quien hiciera uso de la palabra se recogió la votación siendo Aprobado el Proyecto por unanimidad y pasando por lo tanto al Ejecutivo para los efectos Constitucionales, siendo publicada la dicha Reforma en el Diario Oficial de 14 de febrero de 1972.

Inciso B).- LAS REFORMAS A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

La reforma a la Fracción XII del Apartado A del Artículo 123 de la Constitución trajo como consecuencia natural la necesidad de reformar ciertos artículos de la Ley Federal del Trabajo para establecer la concordancia que se requería entre la Constitución y la Ley; lo cual ya estaba previsto, así que, al mismo tiempo que la Iniciativa de Reforma a la Constitución, la Iniciativa de Reformas a la Ley Federal del Trabajo fue presentada ante el Congreso.

Las reformas a la Ley Federal del Trabajo comprendían el Título Cuatro Capítulo III y los Artículos 97, 110 y 782 que consistían, según se establecía en la Exposición de Motivos de la Iniciativa, leída ante la Cámara de Diputados el 22 de diciembre de 1971, consistían, decíamos, en que:

1.- Se extendía el derecho a habitación a los trabajadores temporales y eventuales, suprimiendo así la limitación que im-

ponía a este Derecho, el Artículo 39 al concederlo sólo a los trabajadores de planta y con antigüedad mínima de un año.

2.- El total de las aportaciones que las empresas hagan al Fondo Nacional de la Vivienda estarán destinadas a constituir depósitos a favor de los trabajadores, esto vino a sustituir al Artículo 151 que establecía una compensación por diferencia de renta.

3.- Se conservó la excepción contenida en la Fracción II del Artículo 97 con el fin de que puedan seguir siendo objeto de descuento los salarios mínimos de los trabajadores que por determinadas razones estén arrendando casas-habitación propiedad de sus patronos. Además, a este mismo Artículo se le añadió una Tercera Fracción a fin de facilitar el funcionamiento del Fondo Nacional de la Vivienda, ya que prevee que los trabajadores podrán libremente aceptar por medio de créditos contraídos con el Fondo descuentos que no podrán exceder del 20% del salario.

4.- Por lo mismo, se mantuvo lo dispuesto en la Fracción II del Artículo 110 y se modificó la Fracción III del mismo, explicando los conceptos por los cuales podrán conceder créditos el Fondo.

5.- En el Artículo 136 desaparece la división en Fracciones a fin de establecer la obligación de todos los patronos de dar habitación a sus trabajadores en los términos de la reforma Constitucional, precisando que esta obligación se cumplirá por medio de

la aportación al Fondo del 5% del monto de los salarios ordinarios de los trabajadores.

6.- El nuevo Artículo 146 exime a los patrones de la obligación de pagar las aportaciones respectivas por sus trabajadores domésticos, esto en vista de que la aportación de este tipo de servicios implica por lo general el recibir habitación, además de que, por no tratarse de empresas no se contraría el nuevo Texto Constitucional.

7.- El Artículo 147 autoriza al Ejecutivo para que determine las modalidades necesarias en lo relativo al caso de los deportistas profesionales y de los trabajadores a domicilio y respecto a las empresas que por lo limitado de su capital e ingresos ameriten trato especial.

8.- El Artículo 148 prevé la revisión total o parcial de las resoluciones que se dicten con respecto al Artículo 147, cuando a juicio del Ejecutivo las circunstancias así lo justifiquen.

9.- Para evitar confusiones el Artículo 143 precisa que habrá que entender como salario a efecto de determinar la obligación empresarial de aportar recursos al Fondo.

10.- Por otro lado, se consideró necesario determinar un tope máximo para el pago de esas contribuciones, éste será del equivalente a diez veces el salario mínimo general de la zona de que se trate.

11.- Para prevenir evasiones, el Artículo 142 mantiene lo dispuesto por la antigua Ley en el sentido de que, cuando una em-

presa se componga de varios establecimientos su obligación de contribuir al Fondo se extiende a cada uno de ellos y a la empresa en conjunto.

12.- Los Artículos 137, 138, 139 y 140 establecen los lineamientos generales para la organización y el funcionamiento del Fondo, determinan su objetivo y definen los renglones a que podrán ser destinados los respectivos créditos.

Además, de acuerdo con la reforma constitucional, se dispone que el Fondo tendrá como administrador un organismo tripartita facultado para regular los procedimientos y normas según los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad sus habitaciones. Asimismo, el Instituto que se cree tendrá a su cargo la coordinación y el financiamiento general de los programas de construcción de casas.

13.- El Artículo 149 amplía los conceptos anteriores y además establece la obligación de una distribución equitativa de los recursos.

14.- El Artículo 141 determina el destino de las aportaciones que los patronos hagan al Fondo: por un lado, se constituirán depósitos a favor de los trabajadores y, por el otro, el 40% del importe de estos fondos se abonará a los pagos del crédito. Además, cuando el trabajador termine de pagar su crédito las aportaciones patronales subsecuentes se aplicarán a la integración de un nuevo depósito. Y como no todos los trabajadores harán uso del crédito, pasados diez años tendrán derecho a que se les haga entrega del saldo de los depósitos constituidos a su favor. También se esta-

blece que en caso de muerte del trabajador o incapacidad de éste o que concluya la relación de trabajo, el monto total del depósito será entregado al trabajador o a sus beneficiarios.

15.- En el Artículo 145 se dice además, que en caso de incapacidad permanente o muerte, el trabajador o sus beneficiarios quedarán liberados de las obligaciones derivadas del crédito.

16.- El Artículo 150 precisa que el hecho de que un patrón proporcione habitación a los trabajadores, ya sea en arrendamiento o comodato, no le exime de la obligación de contribuir al Fondo, ni tampoco lo exime el hecho de que el trabajador ya haya sido favorecido por el Fondo.

17.- El Artículo 151 conserva la tasa del medio por ciento mensual del valor catastral de la finca para los casos en que existe arrendamiento.

18.- En caso de que la empresa ya dé prestaciones en materia de habitación, si el monto es igual o superior al establecido por la Ley no deberán pagar las aportaciones, pero si fuere inferior la empresa cubrirá al Fondo la diferencia. En todo caso el trabajador podrá elegir si prefiere que su aportación sea entregada al Fondo.

19.- En el Artículo 782 se prevee la tramitación de los conflictos que se susciten por la aplicación del 151.

El 5 de abril de 1972 el C. Secretario del Trabajo y Previsión Social compareció ante la Cámara de Diputados, respondiendo a un llamado que ésta le hizo, en base al Artículo 93 Constitucio-

nal, para informar sobre los fines y alcances de la Iniciativa de Reforma a la Ley Federal del Trabajo.

Al tomar la palabra el C. Secretario habló de los antecedentes y ventajas de la reforma e hizo una breve enumeración de las reformas a los Artículos de la Ley.

Al finalizar su discurso el C. Secretario del Trabajo, varios Diputados pidieron la palabra con el fin de aclarar conceptos.

El primero en tomar la palabra fue el C. Juan M. Calleja, el cual preguntó el por qué no se conservó al lado de la nueva Fracción XII del Apartado A del Artículo 123 Constitucional el antiguo derecho de los trabajadores respecto a rentar habitaciones, como se establecía antes de la reforma, dejando al trabajador la posibilidad de elegir entre uno y otro. A lo que, el Secretario del Trabajo contestó que si bien no se conserva la posibilidad de optar entre uno u otro sentido, sí se conservan los derechos adquiridos que al respecto tienen los trabajadores de algunas empresas, siendo al mismo tiempo partícipes del Fondo. Que no se optó por el establecimiento de opciones porque eso rompería con el sistema único y le restaría fuerza financiera, además, de que pasar de arrendatario a propietario es un avance en la seguridad del trabajador.

El siguiente en tomar la palabra fue el C. Martínez Solano, quien preguntó que si en caso de que la situación económica de una empresa no le permitiera cubrir al Fondo el 5%, subsistiría la obligación o se establecería alguna modalidad al respecto.

El C. Secretario le respondió que estimaba que no existía la posibilidad de que una empresa no pudiera aportar el 5%, aún por razones económicas, ya que cuando se diera tal caso sería porque la empresa ya estuviera a punto de cerrar, pero en todo caso, para no cerrar la fuente de trabajo, podrían los trabajadores hacer un convenio con la empresa a fin de detener la aportación por algún tiempo o plazo fijo, para dar tiempo a la empresa de recuperarse y después hacer las aportaciones retroactivamente.

A continuación tomó la palabra el C. Peniche Bolio, el cual hizo notar que, según las reformas, un trabajador que ya ha adquirido casa a través del Fondo podría volver a obtener un nuevo crédito, lo cual sería injusto para los que aún no han sido favorecidos por el Fondo, por lo que proponía que aquéllos que ya hayan disfrutado de un crédito, en ningún caso pudieran hacer uso de otro. A esto contestó el C. Secretario que la selección de la asignación de créditos será a través del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda, el cual tratará de hacerlo equitativamente, según las necesidades mayores o menores de los trabajadores, siendo la organización tripartita del Instituto una garantía de su imparcialidad.

Posteriormente habló el C. Argüelles Sánchez, quien pidió se aclarara la diferencia de beneficio entre el nuevo sistema propuesto y el antiguo. El C. Secretario contestó que, al cubrir las empresas el 5% del salario se reúne una suma de recursos suficiente para un plan masivo de construcción, mientras que, individualmente cada empresa difícilmente podría, no ya digamos dar habita-

ciones a todas sus trabajadoras sino afrontar los problemas de infraestructura.

Después, el C. Hernández Juárez tomó la palabra e insistió en que debería haber la opción para los trabajadores de comprar o alquilar las casas según su conveniencia, ya que a veces, sobre todo en el caso de que los trabajadores eventuales, no hay arraigo a un solo lugar. El C. Secretario le contestó que hasta ese momento no había ninguna consideración legal al respecto.

El C. Cruz Juárez preguntó el por qué de un salario máximo de diez veces el mínimo para el pago de las aportaciones de la empresa al Fondo, en lugar de sujetar la aportación al monto real del salario. El C. Secretario explicó que esa limitación existía porque, de lo que se trataba era de resolver el problema de la vivienda de interés social y, si se dejaba abierto el crédito para trabajadores que perciban un salario alto, podría darse el caso de peticiones al Fondo de créditos para casas suntuarias, lo que lo descapitalizaría.

El C. Escudero Álvarez criticó que el Proyecto de Ley del INFONAVIT establezca solamente reglas de organización y funcionamiento y no reglamente los derechos de los trabajadores, ni la forma de obtener créditos, etc., sino que deja esas cuestiones a la resolución de los órganos respectivos, sobre la base de reglas generales, lo que podría llegar a desvirtuar la finalidad del Fondo. El C. Secretario explicó que ninguna ley puede ser completamente casuística,

por lo que había que confiar, por el momento, en la Ley, que después según nuevas experiencias podría irse reformando a conveniencia.

El C. Pinada Salgado hizo referencia al Artículo 3 Transitorio, que da a los trabajadores el derecho de opción entre continuar o no con la prestación que le da la empresa cuando la obligación habitacional esté parcial o totalmente cumplida. Su pregunta era que si este derecho de opción lo tienen los trabajadores individualmente o sus sindicatos. A esto el C. Secretario contestó que, personalmente él pensaba que debe ser el sindicato, depositario de la voluntad mayoritaria, el que decida democráticamente si entran o no al Fondo, ya que en todo caso, los beneficios los obtuvieron a través de su fuerza sindical.

El C. León Murillo preguntó qué sucederá con los miles de trabajadores que por no recibir el salario mínimo están marginados. El C. Secretario le respondió que es deber de las autoridades laborales vigilar el cumplimiento del salario mínimo y que siendo que siempre los patronos tendrán la obligación de aportar el 5% con base en el salario mínimo y como esta obligación es fiscal, se tendrá un control mucho muy fuerte, por lo que el sistema va a ayudar también a controlar el pago del salario mínimo

Después el C. Sandoval Zavala propuso constituir en patrimonio familiar las casas que se adquirieran a través del Fondo, para mayor beneficio y seguridad de la familia del trabajador. El C. Secretario le explicó que al hablar de patrimonio familiar en la Exposición de Motivos, lo hizo en forma lata, ya que se optó por dejar

al depósito a que se refiere el Artículo 141, ya que de otra forma estarían cumpliendo doblemente una misma obligación. Pero que como también podría ser que en esa adquisición no hubiera intervenido el patrón y entonces éste se estuviera aprovechando. Se necesitaba aclarar la situación, por esto las Comisiones dictaminadoras propusieron que se considerara parte del Proyecto de Ley el Artículo Cuarto Transitorio redactado en los siguientes términos:

"Artículo 4.- Por lo que toca a aquellos trabajadores que hayan adquirido en propiedad casas-habitación antes de la reforma de esta Ley, en aplicación a las disposiciones contenidas en el Artículo 123 Constitucional o en los contratos individuales o colectivos, las empresas estarán obligadas a aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el equivalente al 60%, correspondiente al depósito a que se refiere el Artículo 141, y en esa virtud los trabajadores seguirán siendo sujetos de crédito. "No quedan comprendidas dentro de esta excepción las empresas cuyos trabajadores, de su salario hayan o estén pagando sus casas-habitación. Los casos de controversia se resolverán por el organismo tripartita a que se refiere el Artículo anterior".

Después de lo cual dió comienzo la segunda discusión, agregándose la adición propuesta al Artículo Cuarto Transitorio.

Lo primero en discutirse fue la Fracción II del Artículo 97. Para esto tomó la palabra primeramente el C. Ortiz Mendoza para proponer que se unieran las Fracciones II y III del Artículo

97 y que el descuento para cubrir los préstamos no excediera de un 10% ya que, en su concepto, si estos descuentos fueran del 20% sería retroceder sobre la conquista anterior, además de que el Fondo podría allegarse recursos por otros medios.

A nombre de las Comisiones el C. Cuatémoc Santa Ana explicó que el 20% había sido escogido tomando en cuenta la finalidad del salario mínimo, obedeciendo al criterio de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, la cual estimó que el trabajador necesita satisfacer su necesidad de habitación entre un 12 y un 27% de su salario.

Finalmente se votó y el Artículo fue aprobado tal y como estaba en la Iniciativa.

Después se discutieron los Artículos 97 y 110, para lo cual tomó la palabra el C. Bátiz Vázquez, quien propuso que el concepto relativo a los descuentos a los trabajadores para abonos al Fondo se ampliara, de manera que los descuentos se pudieran hacer para cubrir cualquier crédito, aunque éste no hubiera sido otorgado por el Fondo, siempre y cuando, claro, este crédito fuese para adquirir una vivienda, ya que el déficit habitacional es tan grande que el Fondo no resuelve el problema definitivamente.

Esta vez contestó a nombre de las Comisiones el C. Calleja quien explicó que de lo que se trataba era proteger al trabajador y que si se dejaba que los créditos fueran concedidos por otras instituciones de tipo privado, éstas no concederían los

créditos sobre la base de un 4% como el Fondo, sino de un 12% o en el mejor de los casos de un 8%, resultando por lo tanto muy gravoso a los trabajadores.

Entonces el C. Landereche Obregón tomó la palabra para explicar el sistema de subsidiar intereses utilizado en otros países con muy buenos resultados, sistema que propuso, entre otras cosas, como coadyuvante en la resolución del problema habitacional.

Otra vez a nombre de las Comisiones respondió Calleja, diciendo que debemos resolver el problema con soluciones apropiadas a nuestra realidad.

Después de breve votación el Artículo fue aprobado tal y como estaba.

En relación al 136, el C. Jesús Luján tomó la palabra proponiendo que el 5% fuera el mínimo de lo que deban de aportar, pudiendo ser aumentado dicho porcentaje.

Otra vez el C. Calleja por las Comisiones contestó que, teniéndose la disposición constitucional y los medios para ir mejorando las prestaciones de los trabajadores, esa reforma no tenía caso.

A continuación el C. Batiz Vázquez habló contra los Artículos 141, 143 y 149. En el 141 propuso se le agregara un párrafo a la Tercera Fracción, de manera que los trabajadores que

ya hayan obtenido un crédito no puedan obtener otro sino para mejoras o reparaciones. En el 143, que se agregara un párrafo tendiente a aclarar el concepto de salario, cuando éste se establece sobre bases variables. En el 149, que se diera preferencia a los trabajadores de menos recursos al otorgar el crédito.

Nuevamente por las Comisiones el C. Calleja contestó que, el 141 estaba ya resuelto con lo ya discutido y que el 149 quedaba resuelto con la Ley del INFONAVIT.

En relación al 143 contestó el C. Orijel Salazar, quien también, a nombre de las Comisiones, dijo que la señalada propuesta no sólo crearía problemas graves, sino que daría oportunidad a que se hicieran interpretaciones personales interesadas. Además de que, por otro lado, la Ley Federal es clara al respecto en sus Artículos 82, 83 y 84.

Todas las propuestas fueron desechadas, por lo que los mencionados artículos fueron aprobados tal y como estaban.

Para hablar contra el 144 tomó la palabra el C. Ortiz Mendoza, quien criticó que para las aportaciones del 5% hubiera un tope máximo de 10 veces el salario mínimo y pedía que se aportara el 5% cualquiera que fuera el sueldo y que a la hora de dar el crédito éste no excedería de 10 veces el salario mínimo, quedando la diferencia a beneficio del Fondo.

Contestó el C. Santa Ana que es necesaria esa limitación, a ese grupo de trabajadores, para poder limitar la cuantía del crédito a que tienen derecho.

Después tomó la palabra el C. Peniche Bolio para explicar que esos 10 tantos que van a aportarse al fondo van a ser una especie de ahorros del trabajador y por lo tanto si en lugar de 10 fueran más, al ser ahorros pertenecen al trabajador y nadie se los puede quitar teniendo por tanto derecho a exigirlos.

Finalmente se votó y las reformas propuestas fueron desechadas, siendo aprobado el Artículo tal y como estaba en la Iniciativa, por lo que el Proyecto de Reforma pasó a la Cámara de Senadores para su Discusión. En la Cámara de Senadores las Comisiones Unidas leyeron su Dictamen el 18 de abril de 1972, este informe se ocupó en general de explicar los principales puntos de la reforma.

El 20 de los mismos y en virtud de no haber impugnación de ninguna de las reformas propuestas, se procedió a recoger la votación siendo aprobado el proyecto por unanimidad y pasando por tanto al Ejecutivo para su promulgación y publicación, siendo ésta última en el Diario Oficial de 24 de abril de 1972 y quedando los nuevos Artículos como siguen:

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

I.-

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

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

III.- Pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda, destinados a la adquisición,

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

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

I.-

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

III.- Pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda, destinados a la adquisición, construcción, 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.-

Artículo 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.

Artículo 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.

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

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

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

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

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

II.- Durante la vigencia del crédito, se continuará apli-

cando el 4% de la producción pertenece al grupo de los aborígenes
según: con cada uno de los siguientes:

III.- Los 100 habitantes de las zonas indígenas y las zonas
indios, se beneficiarán directamente en virtud de las disposiciones legales
vigentes para otorgar a estos indígenas y sus familias

IV.- El presupuesto anual asignado a los 100 habitantes indígenas
se beneficiará con un 10% de los recursos de los departamentos, y los
demás los 90% de los recursos de los departamentos.

V.- Los 100 habitantes indígenas de las zonas indígenas y las zonas
indios se beneficiarán con un 10% de los recursos de los departamentos y los
demás los 90% de los recursos de los departamentos, y los demás los 90%
de los recursos de los departamentos.

VI.- Los 100 habitantes indígenas de las zonas indígenas y las zonas
indios se beneficiarán con un 10% de los recursos de los departamentos y los
demás los 90% de los recursos de los departamentos, y los demás los 90%
de los recursos de los departamentos.

VII.- Los 100 habitantes indígenas de las zonas indígenas y las zonas
indios se beneficiarán con un 10% de los recursos de los departamentos y los
demás los 90% de los recursos de los departamentos, y los demás los 90%
de los recursos de los departamentos.

VIII.- Los 100 habitantes indígenas de las zonas indígenas y las zonas
indios se beneficiarán con un 10% de los recursos de los departamentos y los
demás los 90% de los recursos de los departamentos, y los demás los 90%
de los recursos de los departamentos.

Artículo 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.

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

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

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

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

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

Artículo 149.- El organismo que se cree para administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, determinará las

sumas que se asignarán al financiamiento del programa 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 el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.

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

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

Artículo 150.- Cuando las empresas 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.

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

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

II.- Los trabajadores tienen las obligaciones siguientes:

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

III.- Está prohibido a los trabajadores:

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

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

Además, la publicación de las reformas a la Ley Federal del Trabajo en el Diario Oficial incluyó varios Artículos transitorios, de los cuales el tercero y el cuarto se relacionan especialmente con las reformas:

Artículo Tercero.- Las empresas que con anterioridad a esta Ley estén otorgando cualquier prestación en materia de habi-

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

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

CAPITULO III

EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA OBRERA.

INCISO A).- CONCEPTOS GENERALES.

La tierra era ya viejísima cuando los primeros hombres empezaron a vagar por los continentes. Desde luego, fue necesario que transcurrieran muchos siglos desde su aparición sobre la tierra, para que el hombre pensara en construir su primera vivienda. Al principio vagabundeaba sin hogar, luego buscó refugio contra la intemperie y los animales salvajes en el fondo de las cavernas, que por ese solo hecho se convirtieron en las primeras habitaciones de la humanidad. En esos tiempos era salvaje y vivía de la caza y de la pesca; sin embargo ya sentía la atracción de las cosas bellas y a veces adornaba los muros de su cueva con dibujos y pinturas.

Mientras fue salvaje la caverna le sirvió muy bien al hombre como hogar, pero después de la era glacial comenzó a dejar las cuevas y a dedicarse al pastoreo, y tuvo que trasladarse con los animales para apacentarlos en los lugares donde hallaba hierba, así que, inventó las tiendas de campaña hechas con pieles de sus rebaños y fáciles de transportar.

Con la agricultura el hombre se hizo sedentario. Una de las primeras aspiraciones del hombre al dejar de ser vagabundo debió ser el tener un lugar donde cobijarse de las inclemencias del tiempo y guardar su familia y sus pertenencias: herramientas, ganado, armas. Los comienzos fueron rudimentarios. Cuando los hombres empezaron a cons-

truir no sentían la menor preocupación por el aspecto de sus casas, lo que necesitaban era algo que los protegiese y resguardase. Las primeras chozas debieron de ser pequeñas y por cuidadosa que fuera su construcción bastaba un golpe de viento algo fuerte para derrumbarlas. Después construyeron las paredes y techos de esteras de juncos que cubrían con brea, arcilla o barro.

Las condiciones geográficas afectaron el tipo de casa de una comunidad y se usaban los materiales de construcción denominados primitivos: troncos, ramas, hojas, pasto, arcilla y nieve. Así, la gente que vivía cerca de los bosques hacía los muros con estacas y la que vivía en las llanuras cerca de las zonas pantanosas, construyó usando pilotes clavados sobre las orillas y sobre ellos puso una tarima, donde levantó su casa (palafitos). En las regiones de las sierras, donde abundaba la piedra, predominaron las habitaciones hechas con ese material, en las zonas costeras las viviendas se construían con cañas.

Con el tiempo, las casas crecieron lo suficiente como para tener una ventana y aún una chimenea. Pero ésta tardó mucho en aparecer, y mientras tanto, el humo tenía que buscar una salida por la ventana o por un agujero en el techo.

Cuando los hombres se hicieron sedentarios las hordas de migradores se convirtieron en tribus estrechamente unidas, en territorios reducidos, formando aldeas.

La aldea asume la responsabilidad de proteger a sus habitantes contra las bestias salvajes y los enemigos humanos que se presenten. Los hombres empiezan a pensar en edificar casas más cómodas, más hermosas y,

sobre todo más sólidas, o sea, se aplican a mejorar las viviendas. Las aldeas evolucionan y crecen, algunas se convierten en ciudades más o menos hacia el año cinco mil antes de Cristo. Pero el número de habitantes citadinos en el mundo fue relativamente pequeño hasta el siglo XIX. La antigua Roma, probablemente la ciudad más grande que existió antes de la creación del Londres del siglo XIX, no tuvo nunca, en sus épocas de mayor población, más de un millón de habitantes.

En América el hombre aparece hace más o menos unos veinte mil años. De los pueblos aborígenes que vivieron en lo que hoy es nuestro país, México, se destacaron dos, tanto por su cultura como por su poderio militar; uno de ellos fue el pueblo maya en Yucatán y Centroamérica y el otro fue el pueblo Azteca, el cual por los bastos límites de su imperio y por la imposición de sus instituciones puede presentarse como prototipo.

Los aztecas venían emigrando del norte y al llegar al territorio elegido, los grupos descendientes de una misma cepa se reunieron en pequeñas secciones sobre las que edificaron sus hogares e estos pequeños barrios se les llamo Calpulli. Los señores vivían en palacios y el pueblo en casas construidas según su condición social, por lo que podían variar de aquellas construidas con adobes a las construidas con ramas y cañas. El mismo tipo de construcciones existía entre los mayas.

Antes de la conquista, las guerras entre los pueblos, sus relaciones comerciales y políticas y el propio crecimiento de la población hicieron que en las ciudades y pueblos se aglomerase mucha

gente que no disponía de tierra alguna y cuyo acomodo era ya un problema.

Vino la conquista y al principio las circunstancias obligaron a los españoles a establecerse en las poblaciones de los indios, desalojando a estos a las orillas del poblado. Después se fundaron también pueblos de españoles en aquellos lugares en donde había fuentes de producción de metales. Posteriormente estos focos de desarrollo urbano se estancan y comienzan a ser desplazados a favor de otros nuevos. En ese entonces el problema no era la falta de vivienda para el pueblo, sino su calidad de cuchitriles.

Durante la Colonia, el Consejo de Indias resolvió que los indios fuesen reducidos a pueblos para que no viviesen divididos, así que se mandó que se concentrase a los indios en pueblos. Estos pueblos debían estar dotados del fondo necesario para la construcción de las casas de todos sus habitantes.

Desde el momento en que esos pueblos de indios fueron fundados fueron víctimas del despojo constante, de manera que, a principios del siglo XIX el número de indígenas despojados era ya muy grande, se llegó a formar una masa de individuos sin amparo, desfavorable a toda clase de orden. Estas personas se concentraban en las ciudades viviendo en las condiciones más ínfimas, sin oficio ni beneficio y por lo general careciendo de vivienda fija.

El siglo XIX transcurrió, como sabemos, en medio de constantes revoluciones y revueltas. Cuando se estabilizó un poco

el gobierno, se vió que el país estaba en unos lugares muy poblado y en otros casi desierto, se trató de remediar esta situación a través de las Leyes de Colonización y de Baldíos cuyo objeto era distribuir equitativamente a los habitantes aborígenes sobre el territorio. Pero por razones que no vienen al caso, el plan fue un fracaso quedando los indígenas peor que antes, pues por lo general fueron despojados de lo poco que aun tenían.

Durante todo este tiempo la situación del pueblo fue siempre mala y el problema habitacional era uno de tantos a los que tenía que enfrentarse. Mientras los ricos y poderosos habitaban grandes casonas y palacios, el pueblo vivía en casuchas de uno o dos cuartos, construidas de adobe, pedazos de tabla o ramas de árbol, jacales sin ventanas y de piso de tierra.

Aun así, la población era reducida y el campo de actividades grande, por lo que hubo un período de paz de más o menos 30 años, hasta la primera década de este siglo. Desde entonces, como ya vimos en los capítulos I y II de este trabajo, se han hecho varios intentos para resolver el problema habitacional del país.

El crecimiento demográfico esta íntimamente unido al problema habitacional puesto que, es lógico que a mayor número de personas corresponda mayor número de casas. El problema de la vivienda lo encontramos principalmente en los centros urbanos, donde es mayor la concentración de personas en un territorio reducido. En el campo éste problema no es de carencia sino de calidad. Antes del siglo XIX el problema habitacional no era muy grande pues sólo el 2.4% de la población mundial vivía en ciudades; a partir de entonces

ha habido un progreso constante en el número y proporción de personas que viven en ciudades al grado de que, se calcula que actualmente una octava parte de la población mundial está en centros urbanos.

El proceso actual de urbanización consiste en la expansión y modificación de los sectores urbanos ya existentes en la sociedad, y presenta dos aspectos: en primer lugar, los cambios en el perfil de la red urbana; y en segundo lugar, los cambios en el contenido de la sociedad urbana que habita una determinada red ecológica-demográfica.

A pesar de que la urbanización tenía ya una historia relativamente larga y rica en nuestro país antes de la conquista, es indudable que el proceso de verdadera expansión se produce por la incorporación al mundo europeo.

Actualmente en los focos urbanos de nuestro país, las habitaciones más comunes entre el pueblo se clasifican en:

I.- Tugurio.- Es el resultado directo de la escasez de viviendas urbanas, provocada sobre todo por el desarrollo de grandes centros industriales en las viejas ciudades, sus principios se remontan a la Época Colonial. En el Distrito Federal llega a representar en algunas zonas más de las dos terceras partes de su área. Consiste básicamente en una vecindad o sea, un edificio bajo, dividido en galerías que dan acceso a viviendas consistentes en cuartos redondos, desprovistos de servicios individuales y retretes.

Actualmente se piensa acabar con este tipo de vivienda mediante un programa de remodelación coordinado a través del INDECO.

2.- Jacales.- Es una forma de habitación de carácter temporal, compuesta de madera y lámina con piso de tierra en las condiciones más primitivas, siendo por desgracia muy común entre las clases populares mexicanas, al grado de formar verdaderas colonias.

3.- Colonias proletarias de paracaidistas.- Estas constituyen zonas densamente pobladas, cuyos habitantes viven en el clásico tugurio o jacal, con pisos de cemento o de tierra, techos de viga, lámina o terrado, paredes de ~~de~~ adobe o de adobe y sólo en un 5% aplanadas o pintadas con cal. Tales colonias sólo excepcionalmente cuentan con agua, drenaje y alumbrado, en su mayoría carecen de tales servicios.

4.- La zona decadente.- Cuyos focos están localizados generalmente en la parte antigua de las ciudades. Esta zona constituye el eslabon intermedio entre las nuevas colonias y los tugurios, ya que posee características de ambos tipos. La tendencia hacia el tugurio se manifiesta en las casas antiguas, con rentas protegidas por el derecho de Congelación, las cuales debido a ésto, han sido casi abandonadas por sus propietarios, quienes no reparan ni mantienen sus servicios, causando la ruina de tales construcciones.

INCISO B)- VALORACION SOCIAL.

La palabra vivienda viene del latín "vivenda" que significa morada, habitación, manera de vivir.

Las cavernas, las tiendas de campaña y las chozas fueron las viviendas humanas de hace miles de años; y siguen siendo las de muchos hombres. Sus formas suelen variar para adaptarse al rincón de la tierra donde viven sus moradores y pueden ser de cualquier material, lo mismo barro que hielo, ya que la gente tiene que edificar con lo que encuentra a su alcance. Pero muchas de esas toscas viviendas siguen siendo las únicas que conocen millones de seres humanos a los que todavía no han podido llegar las comodidades de una buena habitación.

El problema de la vivienda es casi universal y se agudiza de día en día y en algunos lugares ha adquirido ya proporciones dramáticas. Como es natural, el tamaño, la estructura y el ritmo de crecimiento de la población influyen grandemente en el problema.

Los cambios de la estructura económica han tenido como consecuencia el proceso de cambio ecológico-demográfico de nuestras sociedades, el cual se expresa principalmente por el aumento de la población urbana y del número y tamaño de las localidades urbanas, sobre todo el de las grandes ciudades.

La tendencia de concentrar el desarrollo de la economía urbana en determinadas regiones y ciudades estimuló la atracción de estas áreas sobre la población de otras localidades urbanas menores y de las áreas rurales. Así, el crecimiento relativo de la población urbana tiende a concentrarse en unas pocas zonas donde se concentra el

crecimiento relativo de la economía urbana. Por lo que, al mismo tiempo que el aumento de la población de las ciudades industriales refuerza su atractivo, las características del proceso de industrialización suponen una estructura tal de mercado de trabajo urbano, que es totalmente imposible para los crecientes grupos migratorios y para las nuevas generaciones populares, nacidas en las mismas ciudades, incorporarse de manera estable y consistente en la nueva sociedad urbana. El desempleo se acentúa y hace que las posibilidades de desarrollo de la economía se aminoren por falta de poder adquisitivo.

Dos factores han contribuido principalmente a la concentración de la población en determinadas áreas:

A.- La marginalización de la población rural que encuentra una salida en la migración hacia las ciudades y las áreas donde la economía urbana esta en expansión; y sobre todo:

B.- Una mortalidad moderada y decreciente frente a una fecundidad constante. Los niveles de fecundidad se han mantenido practicamente constantes desde fines del siglo pasado a la fecha y las posibilidades de una reducción parecen limitadas. Esto mientras que la mortalidad disminuye por el mejoramiento de las condiciones de vida y los adelantos en higiene y medicina. De modo que los crecimientos demográficos continuarán por lo menos a los mismos niveles observados de 3,5% anual.

El elevado crecimiento demográfico frente a economías estructuralmente desequilibradas y en muchos casos estancadas, ha traído como consecuencia una concentración de la población, llegando a índices de crecimiento demográfico urbano muy elevados. De 1920 a 1960 la población de los países desarrollados se incrementó aproximadamente en un 40%, mientras que en las regiones atrasadas el incremento fue de 70%. Para América Latina dicho incremento fue de cerca de 140%.

A estos problemas se añade el de la distribución del ingreso ya que para 1969 el 84.5% de la población económicamente activa percibió un ingreso mensual de hasta 499 pesos y sólo el resto (15.5%) tuvo ingresos superiores a esa suma.

La relación entre el ingreso y la vivienda es muy estrecha, ya que mientras más bajos sean los ingresos, lógicamente, más deficientes serán las condiciones de la vivienda. Se considera que del 20 al 25% del ingreso se destina a gastos de habitación pero, la proporción en los ingresos que gasta una familia en habitación no refleja su capacidad real de hacer ese gasto, sino más bien el grado de sacrificio que significa para cada familia. Aún así, las familias de escasos recursos no pueden destinar mucho para el gasto de la habitación y por eso son ellas a quienes principalmente les afecta el problema de la vivienda.

México no es ninguna excepción, y a medida que la población ha ido creciendo el problema habitacional se ha agudizado. En el

pasado se crearon algunos organismos con escasos recursos para tratar de aliviar el problema, por otro lado, algunas dependencias u organismos del sector paraestatal han estado realizando algunas inversiones que sólo traen soluciones parciales del problema.

El problema de la vivienda popular es uno de los más angustiosos de nuestro desarrollo, muchos millones de compatriotas viven en condiciones de promiscuidad y de ausencia de la más elemental higiene, en lugares que no poseen ninguna de las características que exige la vida decorosa a que todos los seres humanos tienen derecho. En ~~las~~ ciudades las familias de bajos ingresos viven en peores condiciones que las de ingresos similares en el medio rural. A ésto hay que añadir que la población económicamente activa para 1970 sumo 12.9 millones de personas, de los cuales 10.3 millones eran hombres y sólo 2.6 millones eran mujeres, o sea que constituían sólo un 26.8% del total de la población.

Hasta ahora, el cambio demográfico más importante en México es sin duda alguna la rápida reducción de la mortalidad, la cual ha descendido de 26.6% defunciones por cada mil habitantes en 1930 a 9.6 en 1966. Frente a esta disminución acelerada de la mortalidad encontramos que los índices de natalidad se han mantenido a un nivel alto. A esto hay que agregar las grandes migraciones internas del campo a la ciudad, las cuales han creado cinturones de miseria urbanos. "En reciente estudio del Centro Latinoamericano de Demografía se estima que la población total llegará a 72,292,000

en 1980. La proporción de población rural será cada vez menor respecto al total, pasando del 49.3% de 1970 al 32.8 en 1980 o sea un progreso constante de urbanización, de ahí la necesidad de atender las zonas urbanas en su conjunto"(1).

Conforme al censo de 1970 más o menos 28 millones de mexicanos habitaban el medio urbano y sólo poco más de 20 millones vivían en localidades con menos de 2,500 pobladores.

Esto nos permite apreciar el creciente problema, el cual se agrava sobre todo por el deficit de 2.3 millones de viviendas urbanas y cuya tasa de crecimiento anual es superior al 3%, de modo que para 1980 el deficit podría elevarse más o menos a 3.2 millones.

Entendiéndose como deficit "el número de viviendas adicionales necesarias para proporcionar habitación a la población respectiva, a un nivel considerado satisfactorio desde el punto de vista de la política social"(2)., este deficit expresa en nuestro país la necesidad de proporcionar habitaciones adecuadas a personas que ocupan viviendas inhabitables, ya que a consecuencia de la escasez de viviendas y de su elevado costo en relación al ingreso familiar, aumenta considerablemente el número de familias que comparten una vivienda. A esto se añade la centralización industrial que coadyuva al hacinamiento y la formación de tugurios, vecindades y ciudades perdidas.

El deficit presenta por lo tanto dos aspectos: cualitativo y cuantitativo. Es cuantitativo si consideramos que a cada familia

le debe corresponder una vivienda. Y es cualitativo si tomamos en consideración lo que se entiende por vivienda habitable.

En nuestro país el problema es sobre todo cualitativo, volviéndose también cuantitativo sólo en las zonas urbanas, por eso el problema es más grave en estas zonas urbanas.

En 1970 el 66.8% de la población habitaba viviendas de sólo dos cuartos y el 40% de las viviendas era de sólo una habitación y estas eran habitadas por 13 millones de personas.

El siguiente cuadro nos muestra las características de la vivienda en México, según el Censo General de Población de 1970.

# de cuartos	% viviendas	% habitantes
1	40.1	37.7
2	28.9	29.0
3	13.8	14.6
4	7.9	8.4
5	3.8	4.1
6	2.1	2.3
7 y más	3.3	3.9

En cuanto a servicios, el 39% de las viviendas no disponía de agua entubada, el 58.5% no tenía drenaje, el 30.1 era de adobe, el 65.8 tenía techo de palma, teja o madera, el 41.1 pisos de tierra y el 68.2 no tenía baño.

El crecimiento urbano es de más o menos 1.3 millones de personas al año o sea, un 5%, lo que significa que se necesitan más o menos 240 mil viviendas anuales para hacerle frente, y al considerar el déficit acumulado y proyectar su eliminación en, digamos unos 20 años, surge la necesidad de 350 mil nuevas viviendas al año.

Se dice que la familia es el núcleo, la base de la sociedad. Es en el seno de la familia donde se configura la personalidad de todos sus miembros, especialmente la personalidad de los hijos que en muchísimos aspectos es moldeada por el ambiente familiar, esto es así hasta tal punto que cuando se produce una desorganización en la estructura o en el sistema de valores del núcleo familiar, la vida mental y moral de sus integrantes experimenta una desintegración. Así, siendo la habitación la que contribuye al desarrollo del ambiente familiar, es por tanto un elemento importante del progreso social. El hacinamiento no sólo trae desajustes familiares debido a la promiscuidad sino que también trae consigo problemas de contaminación ambiental, carencia de espacios verdes y desgaste humano por irritabilidad, entre otros. Por eso, todo miembro de la sociedad tiene el derecho inalienable de contar con una vivienda decorosa e higiénica suficiente para él y su familia.

En nuestro medio la carencia de vivienda la sufren sobre todo las grandes masas de trabajadores, ahora marginados, siendo que se les reconoce su derecho a elevar su nivel de vida por medio de

la solución del problema habitacional. Por que, podrá tener mejores salarios, más prestaciones contractuales, pero mientras se amontonen en una pocilga en una ciudad perdida o en un cuarto redondo de una vecindad, no podrán salir de un círculo vicioso en el que la promiscuidad es fuente de delincuencia y de desviaciones morales.

En fin, que en nuestro país la solución del problema de la vivienda responde a una necesidad inmediata del trabajador y su familia, ya que representa el eje de su superación y progreso.

INCISO C).- VALORACION JURÍDICA.

Desde que el hombre comenzó a reunirse en grupos buscó siempre un jefe, un guía. En un principio la ley del más fuerte fue la que rigió la elección de estos jefes, después, al evolucionar, el hombre prefirió la experiencia a la fuerza y eligió entonces al más viejo y por lo tanto más sabio; era el patriarca del grupo. Pero al crecer los grupos y acumularse las familias la vida se complicó y ya no fue suficiente la autoridad del patriarca, entonces aparecen los primeros funcionarios y se empieza a formar toda la maquinaria de lo que ahora es el poder público.

Esto nos interesa porque el derecho para resolver los conflictos de intereses no solo necesita un criterio para resolver esos conflictos, sino que además necesita estar apoyado por aquel poder social que se dice más fuerte que todos los demás poderes sociales, es decir por el poder público o sea el Estado.

Entre estos dos, derecho y Estado, hay una relación de necesidad muy estrecha, ya que si bien por un lado el derecho organiza la serie de órganos competentes que hablan y actúan en nombre del Estado, le dá su título de legitimidad; por el otro, el derecho positivo vigente lo es realmente de un modo efectivo porque lo apoya el poder del Estado. O sea que el poder del Estado, siendo por una parte la fuente formal del Derecho, no puede surgir sin el derecho.

Ahora bien, aunque el derecho es dictado y aplicado por el Estado, el cual sociológicamente se define como "la organización política que intenta crear un poder capaz de imponerse a todos, incluso a los más fuertes"(3), como decía, aunque es dictado y aplicado por el Estado, el derecho en tanto que hecho representa el producto de procesos sociales.

"De modo directo e inmediato, el sistema del derecho vigente en un determinado pueblo y en cierto momento, se apoya sobre un fenómeno de poder social. Las gentes se afanan en sus movimientos políticos por la configuración del derecho en un determinado sentido. Debajo del sistema jurídico positivo hay, como fundamento, un hecho de poder social que como resultado de sus fuerzas hizo nacer ese sistema de derecho, es el llamado hecho o poder constituyente. Es por eso que una norma jurídica rige como vigente no por razón de su justicia intrínseca o no, sino porque esta apoyada por el poder social predominante, o sea el poder político efectivo.

Aun así, aunque lo que da vigencia a un derecho es el hecho de que este sostenido y apoyado por el poder social mas fuerte, ya que la vigencia deriva del poder social que lo apoye y que llegado el caso lo imponga, aun así, el poder no es más que la posibilidad de que una actitud humana, la actitud de quienes emiten unos mandatos, influya sobre la actitud de otras gentes, en este caso, la actitud de los destinatarios de esos mandatos" (4)

Ahora bien, el jurista debe aplicar las normas a las realidades sociales concretas, o sea que debe saber conjugar el sentido de las reglas generales con la realidad de los casos en particular.

Dentro de ese conjunto de normas que conforman el derecho encontramos un grupo en especial de normas que componen una rama aparte dentro del mismo conjunto, estas son las normas que integran el Derecho del Trabajo, normas que por su clasificación pertenecen al grupo de las de previsión social, llamadas así porque tienden a la formación, integración y elevación de la persona del trabajador y de su familia como partes integrantes de la colectividad, a cuya mejoría y desarrollo tienden, para la salud general del organismo social a que pertenecen.

Así pues, este derecho del trabajo que en nuestra legislación encuentra su fundamento en el artículo 123 de la Constitución rige, entre otros, uno de los aspectos más importantes en la vida del trabajador: la vivienda. Aspecto que en nuestra realidad nacional constituye un problema no sólo social sino también

jurídico, ya que hasta ahora no ha sido posible encontrar una fórmula jurídica que solucione el problema, a pesar de los numerosos esfuerzos que se han hecho, como vimos en el Capítulo I de este trabajo. Porque el problema de la vivienda no puede abatirse mediante la creación de organismos y sistemas que sólo dan ayudas parciales y mucho menos con los convenios obrero patronales.

Cara régimen a tratado de dar una solución según su política. El último esfuerzo gubernamental para la solución del problema culminó con la creación del INFONAVIT, organismo que por su novedad aún no puede mostrarnos resultados de importancia. La estructura jurídica que dió origen a este organismo es de lo mejor, aunque existen algunas lagunas en su Ley, lagunas que se dice con el tiempo serán llenadas.

Por otro lado, para que el derecho tenga su máximo rendimiento es necesario dar a conocer mejor a trabajadores y patronos sus derechos y deberes, de otra manera serán inútiles cuantos esfuerzos se hagan al respecto.

CAPITULO IV

EL INFONAVIT Y SU LEY

En vista de que el problema de habitaciones para los trabajadores es un problema nacional en el que, sin desviar la carga fundamental del sector patronal, también deberían encontrarse los intereses gubernamentales y particulares y, ya que hasta ahora los convenios entre patronos y obreros habían sido un medio más o menos ágil pero no suficiente para el cabal cumplimiento de ese derecho del trabajador, había que buscar una solución a nivel nacional. Así el 17 de marzo de 1971 tuvo lugar en Palacio Nacional la Confrontación sobre Problemas Económicos, presidida por el Lic. Echeverría Álvarez e integrada por los sectores obrero, patronal y gubernamental. Esta confrontación sirvió como fundamento de la Comisión Nacional Tripartita, la cual el 6 de diciembre de 1971 acordó presentar al Ejecutivo Federal la propuesta de un plan nacional de financiamiento para la construcción de viviendas, basado en un principio de solidaridad para soportar la carga financiera que pasaría demasiado sobre empresas pequeñas y medianas. El plan pretendía atacar a el déficit habitacional en forma global, mediante una solución a nivel nacional que abarcara a todos los trabajadores del país, independientemente de la localización o de las dimensiones de las empresas donde presten sus servicios. Este mecanismo consistía, a grandes rasgos, en el agrupamiento de todos los patronos del país en un organismo destinado a

financiar la construcción de casas para obreros mediante la constitución de un Fondo Nacional de la Vivienda, Fondo que se formaría con la contribución de las empresas del 5% del valor de sus nóminas y que serviría para otorgar préstamos al sector obrero para la adquisición, construcción, reparación y mejoramiento de sus habitaciones. Y para que iniciara de inmediato su funcionamiento, el Gobierno Federal aportaría el capital inicial de 2 mil millones de pesos.

Para llevar a cabo este Plan eran necesarias las reformas de la Fracción XII del Apartado A del Artículo 123 y de la Ley Federal del Trabajo. Por lo que el señor Presidente, considerando la viabilidad del plan, presentó al Congreso las iniciativas de reforma a la Constitución y a la Ley, mismas que fueron aprobadas. En estas reformas se proponía considerar de utilidad social el expedir una Ley para la creación de un organismo, integrado en forma tripartita por representantes del Gobierno Federal, de los Trabajadores y de los Patrones, que administrara los recursos del Fondo.

Una vez realizadas las reformas que proporcionan todo el marco jurídico de acción y constituido el sistema nacional, era necesaria la creación del organismo tripartita. De esta premisa partió la Comisión Nacional Tripartita para realizar sus estudios y volver a reunirse ante el señor Presidente, esta vez para que el entonces Secretario del Trabajo y Previsión Social informase sobre las ideas generales relativas a la formación de el organismo administrador del Fondo. El C. Secretario hizo una relación de lo

que sería el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y su funcionamiento. Enseguida el Sr. Presidente habló para prometer dar fin a la mayor brevedad al Proyecto de Ley que enviaría como Iniciativa al Congreso de la Unión, a fin de que el Instituto fuese inaugurado el primero de mayo de 1972.

La Iniciativa fue presentada ante el Congreso y el 6 de abril de 1972 compareció ante la Cámara de Diputados el entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, Lic. Hugo B. Margain, a fin de informar sobre los motivos y propósitos que originaron la Ley del INFONAVIT. Posteriormente, el 13 de los mismos se llevó a cabo en la Cámara de Diputados la discusión del Proyecto de Ley. Primeramente las Comisiones Unidas de Trabajo, de Desarrollo de la Vivienda, de Hacienda, Crédito Público y Seguros y estudios Legislativos presentó su Informe que fue favorable, haciendo sólo algunas reformas a los Artículos 10, 43, 46, 42, 46.

Ya dentro de la Discusión el C. Ruiz Vázquez propuso que para evitar confusiones, al Artículo 27 del Proyecto se le agregara otra Fracción que especificara que las Comisiones Consultivas Regionales tendrían facultades administrativas, sugerencia que fue aprobada. Por lo demás, el Proyecto fue aprobado tal y como estaba; pasando, por tanto, para su Discusión a la Cámara de Senadores el 20 de abril de 1972, en donde las Comisiones Unidas Primeras de Trabajo, Quinta Sección de Estudios Legislativos, Unica de Industrias, Segunda de Hacienda, Segunda Sección de Estudios Legislativos rindieron su informe favorable, ya que la Ley del INFONAVIT viene a ser el comple-

mento jurídico a las anteriores reformas a la Constitución y a la Ley Federal del Trabajo. La Discusión se llevó a cabo el 21 de los mismos siendo aprobado el Proyecto por unanimidad y siendo por tanto publicada la Ley del INFONAVIT en el Diario Oficial de 24 de abril de 1972.

Ya creada la Ley que daba origen y reglamentaba el funcionamiento del INFONAVIT se instauró la Asamblea General, dándole vida así al Instituto, el primero de mayo de 1972 a las diecinueve horas en el edificio 231 de la Calle de Reforma, en México, Distrito Federal, donde tiene su domicilio legal el Instituto. La instalación la llevó a cabo el Lic. Hernández Ochoa, Secretario del Trabajo y Previsión Social, ante la presencia del Sr. Presidente de la República. Habiendo comprobado que la Asamblea General estaba debidamente integrada en los términos de la Ley, el Presidente de la Asamblea, Lic. Hernández Ochoa, la declaró formalmente instalada.

Como Primero y Segundo Acuerdos se nombró al Lic. Silva Herzog como Director General del Instituto y se integró el Consejo de Administración y, se nombraron los dos Directores Sectoriales. Dándose por concluida la sesión a las veintiuna treinta horas.

El Fondo Nacional de la Vivienda, base y objeto del Instituto, está integrado por una aportación inicial del Gobierno Federal que utilizó el acervo acumulado de 2000 millones de pesos del Patronato del Ahorro Nacional y por las aportaciones de las empresas, del 5% del valor de sus nóminas, aportación que viene a ser más o menos el 1% del valor de la producción total de las empresas, por

lo que se considera que si se toma en cuenta que esa aportación será deducible del impuesto sobre la renta, el impacto sobre los precios deberá ser nulo. Por otro lado, se calcula que para fines del primer año las aportaciones de las empresas habrán aumentado la aportación inicial de 2 mil millones a 3 mil millones y que a estos Fondos se irán sumando las recuperaciones de los créditos concedidos, de manera que se calcula que para el quinto año de financiamiento habrá más o menos 6 mil millones disponibles y 9 mil al décimo año.

Estos recursos del Fondo se destinarán a financiar la construcción, la adquisición, las mejoras o la ampliación de casas-habitación por los trabajadores, o bien a sustituir pasivos que los trabajadores hayan adquirido por estos conceptos. Además se destinarán también a coordinar y financiar programas de construcción de conjuntos habitacionales para los trabajadores o de casas para los trabajadores. Por otro lado, los trabajadores que acudan a sistemas de financiamiento ajenos al Fondo podrán ir disfrutando de su depósito para irlo abonando al crédito ajeno.

El financiamiento del Fondo funcionará de la siguiente manera: el 5% de lo aportado por la empresa a favor del trabajador se divide en dos partes de las cuales el 40% o sea el 2% de la contribución, la dará el trabajador como enganche al adquirir su casa y, el 3% queda a su favor como un fondo de ahorro y el Fondo lo administrará para la construcción masiva de casas. Durante el período en que esté pagando su casa, sigue entrando al Fondo el 5% de su nómina personal, de la cual el 2% se separa y le sirve para que pague, dis-

minuyendo el abono mensual y el 3% se acumula para que a la vuelta de diez años se le entregue como fondo adicional. Así, si a los diez años aún sigue pagando su casa y recibe del Fondo el 3% acumulado en esos diez años, lo puede aportar para liberarse más rápidamente del costo de su casa. Una vez liquidado el total del crédito empezará a integrarse un nuevo depósito a favor del trabajador. Aún cuando no haya hecho uso del crédito, los depósitos se entregarán al trabajador cada diez años, o sea, que los depósitos tienen un plazo fijo de diez años sin causar intereses y exentos de toda clase de impuestos, aparte de que no podrán ser objeto de cesión o embargo salvo en el caso de que se trate del cobro de créditos otorgados a sus titulares por el Instituto. Así, cuando un trabajador se jubile o termine su relación laboral podrá optar por recibir de inmediato el total de los depósitos que le correspondan o permanecer dentro del sistema. Además, se establece una especie de seguro ya que, en el caso de la muerte del trabajador o de su incapacidad total permanente cesan las obligaciones contraídas con el Fondo, o sea que si ha hecho uso del crédito automáticamente éste queda saldado y, si no ha hecho uso de él, se le entregarán los depósitos a él o a sus beneficiarios. Por otro lado, si un trabajador se queda sin empleo tiene una prórroga de doce meses sin intereses para pagar su deuda al Instituto.

Los créditos a los trabajadores se concederán a una tasa de interés del 4% anual sobre saldos insolutos y a plazos no menores de diez años y hasta veinte años. El 4% de interés viene a ser más o menos el 10% del salario mínimo mensual. En todo caso los

descuentos mensuales no pasarán nunca del 20% del salario.

Por otro lado, el trabajador tiene derecho de ejercer el crédito que le otorga el Instituto en la localidad que él designe y tiene también el derecho de aceptar o rechazar ese crédito.

El INFONAVIT (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores) es un organismo de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propios y con carácter de organismo fiscal autónomo. Tiene como objeto administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda y establecer y operar un sistema de financiamiento que permita al trabajador obtener crédito barato para la adquisición, reparación, construcción y mejoramiento de su habitación, así como pago de pasivos y la constitución de un fondo de ahorro permanente del trabajador. Además, de la coordinación y financiamiento de construcción de conjuntos habitacionales.

El Patrimonio del Instituto está integrado por el Fondo Nacional de la Vivienda, las aportaciones del Gobierno Federal, los bienes que adquiera y los rendimientos que obtenga.

El Instituto está integrado por órganos colegiados, o sea, órganos constituidos de manera tripartita con el fin de asegurar la eficacia de su manejo y la orientación necesaria para cumplir con su objetivo; por lo mismo, los diferentes órganos mantendrán entre sí independencia propia y atribuciones diferentes.

Los órganos colegiados del Instituto son:

1.- La Asamblea General.- que es el órgano fundamental de-

cisorio que lleva la política del Instituto. Está integrada en forma tripartita con 45 miembros: 15 por el Ejecutivo Federal, 15 por los trabajadores y 15 por los patrones; será presidida en forma rotatoria por un miembro de cada sección y el voto es por sector, ya que al tratarse de resoluciones de carácter general, en las que importan la firmeza y estabilidad de los criterios, es necesaria la unificación de opiniones y de posiciones en el seno de cada sector. Deberá reunirse dos veces al año como mínimo: una para aprobar presupuestos de ingresos y egresos y programas del año siguiente, en los últimos cuatro meses de cada ejercicio y, la otra en los tres primeros meses del siguiente ejercicio para analizar los resultados del ejercicio precedente.

En su primer año se reunió tres veces. La primera vez en su sesión constitutiva, para designar a los miembros del Consejo de Administración, al Director General y a los Directores Sectoriales. La segunda vez en sesión extraordinaria se aprobó el Reglamento de la propia Asamblea, el del Consejo de Administración, el de las Comisiones Consultivas Regionales y de las Delegaciones Regionales del Instituto y de la Comisión de Inconformidades y de Evaluación, éste último por contener disposiciones que afectan derechos de terceros, para su validez plena fue remitido al Ejecutivo Federal para que éste expediera un Acuerdo. También se aprobaron los planes para 1972, las Reglas Generales para el Otorgamiento de Créditos y la tasa de intereses que deben cubrir los constructores que reciban financiamiento del Instituto y se aprobó el presupuesto para 1972. La tercera sesión aprobó el Reglamento de la Comisión de Vigilancia y el

Reglamento del Instituto. Se aprobó también el presupuesto, el Plan de las Labores y el Plan de Financiamientos del Instituto para 1973.

Los funciones de la Asamblea son, en general, expedir reglamentos, establecer reglas y aprobar presupuestos. Incluyendo decidir en todo lo relacionado con las Comisiones Consultivas Regionales.

2.- Consejo de Administración.- Que es el órgano administrador. Está integrado por 15 miembros, 5 por cada representación. El voto es individual ya que, las cuestiones que resolverá podrán ser mejor tratadas por el criterio personal de cada uno de sus integrantes. Sus funciones son decidir sobre inversiones y operaciones del Instituto, examinar y aprobar los presupuestos que se presenten a la Asamblea General, hacer proposiciones en lo relativo a las Comisiones Consultivas Regionales, etc. Debe sesionar por lo menos dos veces al mes. En su primer año se estuvo reuniendo en un promedio de tres veces al mes, y para poder estudiar los problemas ha designado múltiples Comisiones. Ha elaborado los Reglamentos necesarios para el funcionamiento del Instituto, tales como: el Instructivo para Inscripción de Trabajadores y Patrones. Además, autorizó a la Dirección General para que iniciara programas habitacionales en ocho ciudades del país; se designaron los miembros de 32 Comisiones Consultivas Regionales; se autorizó la compra de predios urbanos; se aprobó el tabulador de sueldos del Instituto, el sistema de organización contable y se autorizó la construcción del Centro de Computación Electrónica.

3.- La Comisión de Vigilancia.- Que está integrada por nueve miembros, 3 por cada representación y el voto es también individual. Sus funciones son vigilar que la administración y las operaciones sean de acuerdo a la ley; practicar la auditoría de los estados financieros para la fiscalización de la contabilidad, los fondos y todo el funcionamiento del Instituto y pueda proponer así las correcciones que juzgue conveniente. En su primer año de funciones designó una Subcomisión para que formulara el Proyecto de Reglamento de la misma Comisión y formuló su propio presupuesto de gastos; además designó al Auditor Externo del Instituto y realizó análisis de algunos sistemas técnicos administrativos.

4.- La Comisión de Inconformidades y de Valuación.- La cual recibirá las inconformidades de trabajadores y de patronos. Está integrada por un miembro por cada representación. Hará también la evaluación de aquellas empresas que están dando una prestación habitacional igual o por arriba del 5% aprobado, para determinar su aportación al Instituto. En su primer año asesoró a la Comisión designada por el Consejo de Administración para la elaboración del Proyecto de Reglamento de Inconformidades y de Valuación, procurando que se imprimiera sencillez a la tramitación del recurso de inconformidad y a la controversia sobre evaluación. Inició formalmente sus actividades cuando el Sr. Presidente de la República expidió su Reglamento.

5.- Las Comisiones Consultivas Regionales.- Las cuales auxilian a manera de órganos, de consulta y auscultación de cada

zona, del Instituto, para poder tener elementos más amplios sobre las características de las viviendas y las necesidades de las mismas en diferentes regiones del país. Están integradas en forma tripartita. Durante el primer año se crearon 32 Comisiones y la Asamblea General aprobó el Reglamento de éstas y de las Delegaciones Regionales. Con raras excepciones (Ciudad Juárez, León, Acapulco, Veracruz) las Comisiones en operación tienen carácter estatal y sede en las ciudades capital. Han intervenido en la selección de las áreas más convenientes para la construcción de los conjuntos habitacionales y han hecho sugerencias respecto a diseños y selección de contratistas.

Por otro lado, está el Director General, que es el representante legal del Instituto. Es nombrado por la Asamblea General y encabeza los Organos Ejecutivos, ya que es el ejecutor de los Acuerdos del Consejo de Administración. Sus asesores son los Directores Sectoriales, que son 2: uno por el sector obrero y otro por el sector patronal; y que sólo son elementos de enlace y consulta, para darle agilidad a la función ejecutiva del Director General, o sea, que no tienen función ejecutiva alguna.

Dentro del funcionamiento del Instituto encontramos los siguientes aspectos:

Las casas proyectadas van de 30 mil a 80 mil pesos. El Instituto hará la inscripción de las empresas y también de los trabajadores y llevará un control de las altas y bajas. Para conceder el crédito se tomarán en cuenta, entre otras cosas, la procedencia de

las aportaciones, la demanda y necesidades de habitación en las diferentes zonas del país y la factibilidad de realizar los proyectos correspondientes, o sea, que los fondos se distribuirán entre las diferentes regiones y localidades de acuerdo con las aportaciones que hagan los empresarios y trabajadores de esos lugares, de acuerdo con el número de trabajadores, de acuerdo con las necesidades de cada lugar y de acuerdo con las posibilidades reales de construir, esto será resuelto por la Asamblea General.

Los créditos individuales se entregarán con vistas a las necesidades de los trabajadores y sus familiares, al monto del salario y a las características de las habitaciones. En caso de que haya más de uno con el mismo derecho, se hará un sorteo para garantizar la objetividad. Anualmente se entregará un estado de cuenta individual y se informará a los trabajadores la cantidad que en su favor se encuentra depositada dentro del Instituto, la cuenta individualizada se llevará a cabo con la ayuda de máquinas electrónicas. Esta cuenta será tanto de los abonos al crédito como de las recaudaciones del 5% y de la antigua Cédula IV.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para evitar la necesidad de hacer los cobros mensuales, se encargará, mediante la facultad económica-coactiva, de recaudar el 5% bimestralmente, a fin de evitar al Instituto una burocracia inútil. El pago se hará de la siguiente manera: a la nómina en donde se pagaba la antigua Cédula IV, ahora impuestos a los ingresos personales, que es retenida en

las empresas, se agregarán los abonos hechos por el obrero.

Por su carácter financiero el control y vigilancia del Instituto estará a cargo de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y de la Secretaría de Hacienda. La primera intenderá y vigilará la contabilidad del Instituto y que sus operaciones se ajusten a las normas establecidas, informando a la Secretaría de Hacienda de cualquier irregularidad. La Secretaría opinará sobre los valores de renta fija en que el Instituto pueda invertir transitoriamente sus recursos, aprobará los financiamientos que recibe y vigilará que los programas financieros no excedan de los presupuestos.

Además, la obligación de aportar el 5% del monto del salario de los trabajadores y la de los descuentos que realicen en dichos salarios para el pago de las amortizaciones correspondientes a los préstamos concedidos por el Instituto, tendrán carácter de fiscales para asegurar la adecuada operación del Fondo, por lo que se considera como fraude al que un patrón recurra a cualquiera de los medios previstos por la Legislación Penal, para omitir total o parcialmente el pago de las aportaciones o el entero de los descuentos, y habrá también sanciones y multas para todas aquellas personas, patronos o trabajadores, que falseen la información que se da al Instituto.

Por otro lado, los trabajadores jubilados o pensionados por el IMSS podrán disfrutar del crédito si la empresa que los pensionó retiene los abonos para seguir pagándolo, pero si no ha recibido un crédito, tiene derecho a recibir lo acumulado en su favor.

Y para una mayor seguridad del Fondo, el Consejo de Administración estableció un sistema propio de seguro.

Durante su primer año de funciones el INFCNAVIT ha realizado las siguientes actividades:

1.- Ha hecho programas de crédito para la construcción en 55 ciudades del país.

2.- La Asamblea General en su sesión del 29 de septiembre de 1972 aprobó las Reglas Generales para el Otorgamiento de Créditos y con base en esas Reglas se elaboró el sistema para la asignación determinada de montos y amortización de créditos del Instituto. El 15 de diciembre de 1972 se inició la primera etapa consistente en el otorgamiento de 20 mil créditos en 22 localidades. El 20 de marzo de 1973 en el Centro de Cómputo de la UNAM se procesó la asignación y sorteo electrónico de los primeros 20 mil créditos, el sistema es el siguiente:

A.- Las tarjetas de información se clasifican por línea de crédito o sea por el tipo de crédito que se solicita: para adquirir casa, construirla, reparar, ampliar o mejorar la que se tenga, para pago de pasivos contraídos con terceros por algunos conceptos anteriores.

B.- Las tarjetas se clasifican por niveles de ingresos del trabajador.

C.- A determinadas casillas que indicaban el grado de necesidad de vivienda se les dió un valor, la más alta obtenía crédito.

Los primeros resultados muestran que la integración familiar de los trabajadores beneficiados es un promedio de 7.55 miembros por familia, que el 80% está entre los 20 y 40 años y que el 79% de los créditos fueron para trabajadores con salario inferior a los mil ochocientos pesos mensuales.

El 23 de abril de 1973 se inició la segunda etapa que otorgó créditos a 24 mil trabajadores en 37 localidades.

3.- Financió la construcción de 51,196 viviendas. Como la vivienda además de ser accesible en términos económicos, debe constituir el marco adecuado para el desarrollo familiar y social del trabajador y de su familia, en los conjuntos urbanos financiados por el Instituto se toman en cuenta las características geográficas de la región, las tradiciones y la preferencia de los trabajadores.

Respecto a la vivienda rural, se dieron algunos pasos preliminares como son el desarrollo de proyectos pilotos que incluyen la construcción de viviendas muestra.

Además, se ha hecho promoción social con objeto de facilitar el cambio a un nuevo marco habitacional, tratando de dar una orientación de sentido comunitario; y una promoción industrial ya que es indispensable solucionar el problema de suministro de materiales para la construcción.

4.- Recibió por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por concepto de aportaciones equivalentes al 5% del salario de los trabajadores, la cantidad de 2,199 millones; además el Gobierno Federal había hecho ya la primera entrega de

100 millones dentro de la aportación global de 2 mil millones de pesos.

El número de trabajadores inscritos ascendía a 2,044,858 personas y 114,622 empresas. Es importante hacer notar que el 97% de las empresas inscritas tienen menos de 100 trabajadores; el 17.2 de los trabajadores percibe ingresos menores de 1,500 pesos mensuales, el 35% de 1,500 a 2,500 pesos; el 55% está concentrado en las tres poblaciones urbanas más importantes.

5.- El manejo eficiente de la información es muy importante y esto es sólo posible con el uso de los elementos técnicos más modernos y, como para controlar efectivamente las diversas áreas de trabajo del INFONAVIT era imprescindible contar con procedimientos de computación electrónica, en febrero de 1973 se inició la construcción del Centro de Computación Electrónica con un costo de 16.7 millones de pesos, incluyendo la renta anual del equipo y, cuya inauguración se llevó a cabo en mayo del mismo año.

6.- Se integraron todos los Organos Tripartitas.

7.- Se constituyeron 32 Comisiones Consultivas Regionales y en vista de que los programas del INFONAVIT tiene alcance nacional, se ha llevado una política de desconcentración administrativa con vistas a una mayor agilidad, efectividad y economía en la organización y desarrollo del Instituto y para lograr un conocimiento más completo de las necesidades de cada región y obtener la cooperación de las autoridades de cada lugar. Para esto se determinaron las ca-

beceras y jurisdicciones de las Delegaciones Regionales, pero antes se hizo un inventario de funciones descentralizadas realizables en las Delegaciones. Hasta el 30 de abril de 1973 se contaba con 5 Delegaciones Regionales, con cabecera en las ciudades capital con mayor número de derechohabientes. Como enlace entre la Dirección General y las Delegaciones se integró un Centro de Coordinación Regional.

8.- Se terminó toda labor reglamentaria básica para el buen funcionamiento del Instituto y se estudia la elaboración de un Manual de Organización que incluirá el análisis, la evaluación de puestos y las relaciones interdepartamentales que deban precisarse y coordinarse. Actualmente la Comisión Interna de Administración constituye un instrumento para la resolución de problemas y la adecuada distribución y definición de funciones. Además, se han integrado diversas comisiones internas de carácter interdisciplinario, cuyo objetivo es el análisis y dictamen de problemas básicos del Instituto.

9.- La reserva territorial es sin duda uno de los factores más importantes para la realización de los propósitos del Instituto, por lo que en este sentido se ha hecho una labor intensa, de las 604 propuestas que se recibieron y después de estudiarlas, se dispone de 18.4 millones de metros cuadrados o sea una inversión de 519.4 millones de pesos. Esto aparte de las propuestas que siguen llegando y que aún están en estudio. La adquisición de los terrenos se ha

hecho tratando de abarcar un radio de acción de más o menos 5 ó 6 años.

A fines de octubre de 1972 se constituyó una Comisión Interna de adquisición de Inmuebles, para que la adquisición de terrenos en el futuro parta del diagnóstico urbano y de consideraciones de carácter técnico. Así, la propuesta de compra de un terreno junto con la opinión de las Comisiones Consultivas Regionales se somete al dictamen de la Comisión Interna de Adquisición, la que a los elementos técnicos añade aspectos jurídicos o financieros, después el Consejo de Administración, a quien la Dirección General somete la proposición, emite su opinión.

10.- Se hicieron estudios técnicos sobre todo lo relativo al buen funcionamiento del Instituto. Y se encontraba en estudio la solución al problema de inscripción en el Instituto de los trabajadores estibadores, maniobristas, alijadores y similares de los puertos; y el sistema propuesto por la Secretaría de Hacienda para el pago de las aportaciones en favor de los trabajadores del campo.

Además, se han hecho los siguientes programas:

A.- De patronos habitacionales o sea el registro de conductas habitacionales de los usuarios.

B.- De análisis preferencial o sea de opiniones y preferencias de los trabajadores.

C.- De orientación habitacional, para facilitar la adaptación al cambio.

D.- De diseño social, para lograr el ajuste del proyecto urbanístico a las necesidades de los usuarios.

E.- De asesoría comunitaria, para propiciar el surgimiento de entidades de administración autónoma de la comunidad.

F.- De estimación de la demanda en relación a la capacidad instalada del país. Los datos han sido transmitidos al INDECO, quien funge como organismo coordinador en el plano nacional.

G.- De catálogo de proveedores y materiales.

H.- De especificación e investigación de materiales y sistemas constructivos.

I.- De estudio de las necesidades de vivienda en el país.

11.- Se mantuvo coordinación con los diferentes organismos relacionados con la vivienda. Se establecieron contactos con los fondos cruzados para los trabajadores el servicio del Estado y para los miembros de las fuerzas armadas, para coordinar los programas. Además, se estrecharon contactos con el ODF, con el FEVI, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, ACRIS y el CONACYT, el Instituto de Matemáticas Aplicadas, la Dirección General de Estadísticas, la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, el Comité de Normalización de Materiales y Productos para la Construcción de la CUCAMIN, la Cámara Nacional de la Industria de Transformación y con el INDEEL. Y en foros internacionales con la CEA, el Consejo Internacional de Construcción, el Banco Obrero de Venezuela, etc. Además, se ha asistido a diferentes Congresos Internacionales.

12.- Los recursos del Instituto ascendían a 2,200 millones de pesos, con los cuales se calcula dotar de vivienda a un promedio de 44 mil trabajadores, calculando un promedio de construcción de 140 casas diarias, por las 162 compañías contratadas.

El programa para 1973 calculaba utilizar 4 mil millones de pesos, los cuales significarán:

1% de producto nacional bruto, 9% de inversión pública total, 42% de inversión destinada a bienestar social, 120 mil trabajadores ocupados, acción en todos los Estados de la República, el uso de recursos nacionales regionales, un poderoso estímulo a la actividad económica nacional y regional.

13.- Dentro del aspecto jurídico hubo las siguientes realizaciones:

A.- Se definieron criterios en relación a la aplicación de la Ley del INFONAVIT: los sujetos del régimen, la forma de cumplir las obligaciones patronales, los derechos de los trabajadores y sus beneficiarios, etc.

B.- Se llevaron a cabo una serie de contratos sobre enajenación de terrenos, financiamiento a la construcción, contratos de trabajo, etc.

C.- Se llevaron a cabo los siguientes Convenios:

I.- Con la Comisión Nacional de Caminos Alimentadores y Aeropistas (CONCANAL), la cual construirá los caminos de acceso a los centros habitacionales, dentro del presupuesto de la SCP.

II.- Con la Comisión Federal de Electricidad, la cual construirá todas las obras de instalación necesarias para el servicio eléctrico en los conjuntos. La Comisión absorbe el 50% del valor de las obras.

III.- Con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), el cual prestará los servicios científicos y tecnológicos que se le solicitan.

IV.- Con el Centro de Investigación en Matemáticas Aplicadas, Sistemas y Servicios (CIMASS), para el uso de equipo de computación y para la capacitación de personal en su uso.

V.- Con el Instituto de Ingeniería y el CIMASS, para estudios para el análisis y control presupuestal de proyectos de conjuntos habitacionales y elaboración de un sistema computarizado de varias tareas del Instituto.

VI.- Con el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AIURIS), para estudios de la localización de terrenos tendientes a su adquisición, en el Estado de México.

D.- El Sindicato de Trabajadores del INFONAVIT fue registrado el 17 de abril de 1973 por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

14.- Se sometió a la consideración del Consejo de Administración el Catálogo de Cuentas y el Sistema de Organización Contable del Instituto, el cual posteriormente fue autorizado en los términos de la Ley por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

En los primeros meses se presentaron situaciones que dificultaron el adecuado registro contable, situaciones que ya se han ido corrigiendo.

Los estados financieros hasta el 31 de diciembre de 1972 fueron revisados por la Auditoría Externa y por la Comisión de Vigilancia y, a partir de fines de febrero de 1973 se iniciaron auditorías internas, de carácter financiero, en las Delegaciones Regionales. Además, se inició el control de las erogaciones presupuestales en forma mensual.

15.- Se llevó a cabo una labor de difusión a través de pláticas, conferencias, consultas, programas de radio y televisión, editando 14 publicaciones, carteles de orientación, instructivos, periódico mural, la prensa y exposiciones.

Por otro lado, se calcula además que no habrá en modo alguno una presión inflacionaria o una afectación de los costos de las empresas ya que se generará por la derrama de ingresos (más o menos 3,600 millones), por la ocupación (140 a 150 mil nuevos empleos), y por las economías que creará, en las 64 ramas de la construcción (que aumentará entre 10 y 20%), una demanda creciente que beneficiará la economía del país.

Valorando los resultados del primer año de funcionamiento del Instituto, se vió que era necesario:

- A.- Promover y coordinar programas de construcción masiva.
- B.- Dar a conocer mejor a trabajadores y patronos sus derechos y deberes para con el Instituto.
- C.- Mejorar la organización interna de éste.
- D.- Encontrar mejores mecanismos de pago.

E.- Vincular más efectivamente la participación regional de los sectores.

F.- Asegurarse de que las viviendas del Instituto respondan a las necesidades de los trabajadores.

I N C I S O 8

L A L E Y

La Ley del INFONAVIT es el complemento necesario a las reformas a la Constitución y a la Ley Federal del Trabajo. La Constitución estableció las bases, la Ley Federal del Trabajo los primeros lineamientos y la Ley del INFONAVIT la reglamentación más o menos completa del Instituto.

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de 24 de abril de 1972, entrando en vigor ese mismo día, aunque las aportaciones (del 5%) sólo empezaron a causarse a partir del primero de mayo del mismo año.

Consta de 67 Artículos, de los cuales:

El primero declara de utilidad social a la Ley;

el segundo crea el INFONAVIT;

el tercero determina su objeto;

el cuarto determina la política a seguir;

el quinto determina con que está constituido su patrimonio;

del 6 al 28 y el 48 establecen los Organos del Instituto, sus funciones, constitución y atribuciones. Es de especial interés la fracción VI del Artículo 10 que impone al Instituto la obligación de que sus gastos de administración, operación y vigilancia no exceda del uno y medio por ciento de los recursos totales del Instituto.

El 29 establece las obligaciones de los patronos; el 30 da

carácter de fiscales a las obligaciones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos y establece el cobro y ejecución de los créditos a cargo de la Secretaría de Hacienda.

Los Artículos del 31 al 35 protegen claramente a los trabajadores en su derecho a ser inscritos en el Instituto a fin de poder tener los beneficios derivados del Fondo, es más, en el Artículo 33 se señala que el propio Instituto podrá inscribir a los trabajadores, sin previa gestión de éstos o de los patrones.

Los Artículos 36, 43, 44, 49, 63, 64, 65, 66 y 67 se refieren a los depósitos, estableciendo que estarán exentos de toda clase de impuestos; que deberán mantenerse, en su mayoría, en el Banco de México, S. A., invertidos en valores; que los créditos a los trabajadores sólo devengarán un interés del 4% anual sobre saldos insolutos y que los plazos podrán ir de diez a veinte años; que los créditos se darán por vencidos anticipadamente si los deudores enajenan o gravan el inmueble que garantice el crédito; que los remanentes que obtenga el Instituto no estarán sujetos al impuesto sobre la renta ni al reparto de utilidades; que el Instituto no intervendrá en nada relacionado con los conjuntos habitacionales; que sólo podrá tener el Instituto los bienes, muebles o inmuebles, necesarios para la realización de sus fines; que los recursos serán vigilados por la Secretaría de Hacienda y por la Comisión Nacional Bancaria; y que los depósitos no podrán ser objeto de cesión o embargo, excepto cuando se trate de los créditos otorgados por el Instituto. Como se ve trata claramente de proteger al Fondo.

Los Artículos 38, 40, 41, 45, 46, 47, 51, 54, 55, 56, 57, 58 y 59 dan seguridad y efectividad al derecho del trabajador para obtener los beneficios del Fondo al establecer que los trabajadores tienen derecho en todo tiempo a que los patrones exhiban ante el Instituto los comprobantes de las aportaciones; que en caso de jubilación, incapacidad total permanente o muerte el trabajador o sus beneficiarios tendrán derecho a la entrega del total de los depósitos a su favor; entendiéndose que ha terminado una relación laboral cuando deje el trabajador de prestar sus servicios por un mínimo de doce meses, excepto si hay litigio al respecto, en ese caso tendrá una prórroga de doce meses sin intereses para cubrir el pago de las amortizaciones; que los trabajadores que dejen de estar sujetos a una relación laboral tienen derecho a optar por la devolución de sus depósitos o por la continuación de sus derechos y obligaciones con el Instituto; que los créditos se asignarán conforme a criterios de equidad en los que se basarán las normas generales que al respecto se establezcan posteriormente, siguiendo determinados lineamientos generales que se establecen en los Artículos 45, 46 y 47; el 51 es muy importante ya que establece un seguro para los créditos de modo que si el trabajador muere o queda incapacitado, automáticamente el crédito queda cancelado; además se establece que las controversias entre los patrones y el Instituto, una vez agotado el recurso de inconformidad, serán resueltas por el Tribunal Fiscal de la Federación, y que las infracciones a esta Ley en perjuicio de los trabajadores o del Instituto, cometidas por los patrones, se castigarán con multas de 100 a 10 mil pesos; que el incumplimiento de los patrones para enterrar de las aportaciones y descuentos causará re-

cargos y en su caso ejecución; que se reputará como fraude el obtener los créditos o recibir los depósitos sin tener derecho a ellos.

Por último, el Artículo 37 dispone que los derechos de los trabajadores para con el Instituto prescriben en 5 años, el 39 dispone que las aportaciones se harán por conducto de la Secretaría de Hacienda; el 42 los fines a que serán destinados los recursos del Fondo; el 50 que el Instituto vigilará que los créditos que otorgue se destinen al fin para el que fueron concedidos; el 52 y el 53 establecen que en caso de inconformidad por parte de los trabajadores o las empresas, éstos podrán hacer uso del recurso de inconformidad ante el propio Instituto; y que en caso de haber agotado ya tal recurso, la controversia será resuelta por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; y que las controversias derivadas de adeudos de los trabajadores al Instituto por créditos concedidos, una vez agotado el mencionado recurso, serán resueltas por los Tribunales Competentes. Por otro lado, el Artículo 60 establece los casos en que termina la continuación voluntaria de los trabajadores dentro del régimen del Instituto; y el 62 que las relaciones de trabajo entre el Instituto y su personal, se regirán por la Ley Federal del Trabajo.

Como se ve, la Ley contiene un sistema de recursos para solucionar posibles controversias que pudieran surgir con el funcionamiento del Instituto. Deliberadamente no se precisaron en todo detalle algunos procedimientos que deberán ser orientados por la sola experiencia y que serán objeto de normas internas que irán poniendo en vigor los Organos de gobierno del Instituto.

INCISO C

C R I T I C A

El Maestro Mario de la Cueva en su libro El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo nos dice que con la reforma a la Fracción XII del Apartado A del Artículo 123 se suprimió el derecho de los trabajadores en contra de las empresas y se introdujo en la Constitución la mayor mentira de nuestra historia al condonar la obligación de las empresas e imponer al pueblo la obligación de constituir un fondo en beneficio de los trabajadores.

Sus argumentos son los siguientes:

El Constituyente de 1917 estableció la obligación de las empresas de proporcionar habitaciones a sus trabajadores, los trabajadores adquirieron así el derecho de exigir su cumplimiento y el Estado tenía el deber de imponer ese cumplimiento, pero el movimiento obrero se doblegó y dejó el precepto sin reclamar, ahora para siempre.

En el texto de la nueva fracción XII no se atrevieron, los autores de la reforma, a suprimir la idea de una obligación jurídica de las empresas de proporcionar habitaciones, pero esa obligación es una nada jurídica, ya que no hay una relación de acreedor a deudor en virtud de la cual pudiera el primero exigir un algo del segundo, pues la frase segunda y las disposiciones de la nueva Ley reglamentaria únicamente obligan a las empresas a aportar una suma de dinero a un fondo nacional de la vivienda.

Así pues, los trabajadores fueron despojados de un derecho actual, concreto, vivo y vigente, en contra de las empresas a las que prestan su trabajo.

En primer lugar perdieron el derecho a exigir ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje que la empresa les proporcione una habitación cómoda e higiénica.

En segundo lugar perdieron la compensación a que tenían derecho entre tanto se les entregaban las habitaciones, resultando así que la aportación de la empresa al fondo de la vivienda, será pagado con esas compensaciones.

En tercer lugar nada podrán reclamar de las empresas y tendrán que esperar diez años para reunir el anticipo primario en la adquisición de una habitación.

Nos encontramos así ante una victoria del capital, realizada por los líderes obreros y por el gobierno, se perdió una obligación actual, concreta y exigible y lo que es más importante, el fondo para la vivienda será cubierto por el pueblo, pues las empresas cargarán ese 5% a los costos de producción, lo cual, a su vez se pagará con el aumento a los precios de sus productos.

La original Fracción XII adolecía de un defecto, no se extendía a todos los trabajadores, sino solamente a los que prestaban su servicio en empresas situadas fuera de las poblaciones, y a las que, ubicadas dentro, ocuparan un número de trabajadores mayor de cien. La solución era simple, reformar la Fracción XII para exten-

derla a todos los trabajadores, así se habría permanecido dentro del espíritu del 123.

Pero nosotros no estamos de acuerdo con el Maestro, ya que si bien es verdad que la relación de empresa con sus trabajadores particularmente, o sea los trabajadores concretamente de una empresa frente a una empresa concreta, eran los que tenían el derecho a habitación, cambió a una relación general de la clase patronal frente a la clase obrera, los trabajadores no perdieron ningún derecho vivo como pretende el Maestro, ya que si se revisan los Capítulos I y II de este trabajo se verá que en realidad esa obligación patronal nunca se cumplió y que en todo caso los trabajadores no pierden sus derechos adquiridos al respecto, ya que se previó que las empresas que dan una prestación igual o superior a la que da el Instituto, seguirán concediendo esa prestación. Así que a ese respecto no vemos que sea materia de crítica el Instituto.

Por otro lado, tampoco los trabajadores perdieron el derecho a exigir ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje el que las empresas les proporcionen habitaciones, ya que al cambiar la relación este derecho cambió también, porque ahora los trabajadores tienen derecho a exigir ante las autoridades el que los patronos cumplan con las obligaciones habitacionales nuevas que establece la Ley.

En cuanto a que si perdieron o no las compensaciones a que tenían derecho en tanto se les daban habitaciones, creemos que eso era cuestión de que los trabajadores permitan o no que se pierda ese derecho adquirido.

El Maestro critica además, el que tengan que esperar diez años para recibir el anticipo, en primer lugar no es anticipo, es la acumulación de las aportaciones del patrón a su favor y sólo la recibirá en caso de que no haya recibido un crédito, y creemos que de cualquier manera antes no recibía nada, ni en diez años ni en veinte.

Además nosotros pensamos que en realidad sería una carga muy grande para las empresas pequeñas y medianas el proporcionar habitación a todos sus trabajadores.

En lo que sí estamos de acuerdo, es en que las empresas cargarán ese 5% a los costos de producción, lo cual a su vez repercutirá en el aumento de los precios de los productos, porque sería muy idealista pensar que las empresas van a actuar tan filantrópicamente y permitir que se pierda para ellas el dinero de las aportaciones. Pero eso sólo podrá controlarlo el Gobierno y no nos queda más que esperar que así sea.

CAPITULO V

CONCLUSION

Por lo que se ha visto a través de este trabajo las acciones y esfuerzos desarrollados hasta este momento por todos los organismos y por el legislador, con miras a resolver el problema de la vivienda en nuestro país, han adolecido principalmente de un defecto: han estado sujetos, por lo general, a ciertas contingencias de orden práctico. Estas contingencias están representadas sobre todo por la pluralidad de esfuerzos individuales para solucionar un mismo problema, lo cual ha repercutido principalmente en las diferentes formas de financiamiento que establece cada organismo, en las fluctuaciones de precios en los materiales de construcción, en problemas en la adquisición de terrenos, en dificultades para obtener servicios de infraestructura para los diversos conjuntos habitacionales que se construyen, en que los criterios sobre planificación urbana son con frecuencia totalmente disímiles y en las diferencias que en cuanto a recursos económicos posee cada institución.

Todo esto hace pensar en la necesidad de que exista una coordinación de los esfuerzos que participan en la resolución del problema. Coordinación que resulta urgente ya que hasta el momento no existen políticas comunes sobre vivienda, sobre todo por la falta de criterios prácticos que sean satisfactorios, que estén de acuerdo con la realidad socio-económica del país y que conecten a

los diferentes organismos dedicados a la vivienda de los trabajadores, para que coordinen sus trabajos y se logre el equilibrio que propicie la mejor utilización de los recursos con que cuenta el país.

Hasta ahora la falta de coordinación entre las instituciones y la legislación ha originado la competencia, ya en las obras de construcción y en la adquisición de terrenos cuyos precios sufren variaciones debido a la ley de la oferta y la demanda entre las propias instituciones, o bien cuando un organismo decide realizar una obra en un lugar determinado y al mismo tiempo que otra institución decide hacer lo mismo, originándose así por ambos lados demandas de servicios y obras públicas, las cuales la mayoría de las veces no pueden ser satisfechas y, si lo son, es de manera insuficiente, propiciando con ello un desordenado crecimiento urbano, puesto que la falta de coordinación anula toda posibilidad de planificar el crecimiento.

Además, por la ausencia de coordinación se originan efectos desfavorables en la adquisición de materiales de construcción, ya que el valor de éstos fluctúa en razón de la demanda de los diferentes organismos. Por otro lado, los recursos se aplican sin que se establezcan criterios comunes de inversión que favorezcan su empleo y se advierte que la corriente de financiamientos provenientes de la banca privada y de la oficial, reservados para la vivienda de interés social, permanecen ociosos en gran parte, ya que de estos re-

cursos se canaliza solamente el 69.4%.

Todo esto origina situaciones desfavorables para los trabajadores, ya que las variaciones en el precio de la tierra y de las viviendas repercuten en los precios que tienen que pagar los trabajadores por sus viviendas, en las tasas de interés para amortización de créditos y, en que los sistemas de adquisición sean desiguales, todo lo cual en vez de ayudarlo a veces perjudica al trabajador.