

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

**LA HABITACION PARA LOS TRABAJADORES A
TRAVES DE LA TEORIA INTEGRAL
DEL DERECHO.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

Licenciado en Derecho

P R E S E N T A

ERNESTO F. SERRANO RIVERA



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS PADRES:

Con Inmenso amor y profunda gratitud.

Con afecto y agradecimiento a
Griselda y Mauricio, quienes -
desinteresadamente me propor-
cionaron los medios para lo-
grar la realización de mis --
ideales.

Con cariño fraternal a mis hermanos:

Sor Rosa Lilia,
Luis Gabriel y
Carlos Andrés.

A JOSEFINA, mi novia y mi mejor amiga
cariñosamente, quien en todo momento_
me impulso a alcanzar la meta.

Al señor Licenciado:

**Horacio López Herrera Director
de mi tesis, quien con su --
orientación y experiencia hizo
posible la mejor realización -
de esta.**

Al señor Licenciado don:

**Fernando Yllanes Ramos, con admira
ción y respeto, cuyo gran profesio
nalismo me ha inspirado a tratar -
de superarme en mi vida profesio--
nal.**

A MIS MAESTROS.

A MIS AMIGOS.

T E M A R I D

CAPITULO I

INTRODUCCION.

- 1).- PRIMERAS LEGISLACIONES DE DERECHO SOCIAL.
- 2).- CONDICIONES POLITICAS ECONOMICAS Y SOCIALES QUE PROPICIARON EL MOVIMIENTO ARMADO.
- 3).- REGULACION DE LAS RELACIONES OBRERO PATRONALES HASTA 1917.

CAPITULO II

EL ARTICULO 123, FRACCION XII, EN LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917.

- 1).- CIRCUNSTANCIAS QUE DETERMINARON LA CREACION DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.
- 2).- REFORMAS DE 1929.
- 3).- MEDIDAS ADOPTADAS A DIFERENTES NIVELES PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA HABITACIONAL.
 - a).- EL PROBLEMA HABITACIONAL EN EL AMBITO INTERNACIONAL.
 - b).- SOLUCIONES ADOPTADAS POR DIFERENTES PAISES.

CAPITULO III

DEFICIT DE VIVIENDAS DE INTERES SOCIAL.

- 1).- FACTORES QUE CONVERGEN PARA EL DEFICIT DE VIVIENDAS DE INTERES SOCIAL.
 - a).- ANALISIS CUALITATIVO DE LA INSUFICIENCIA DE HABITACIONES EN LA REPUBLICA MEXICANA HASTA FINES DE 1969.
- 2).- DISPOSICIONES QUE EN MATERIA HABITACIONAL CONTIENE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970.

CAPITULO IV.

ULTIMAS DISPOSICIONES CREADAS PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA HABITACIONAL EN MEXICO.

- 1).- ORIGEN DEL INFONAVIT.
- 2).- REFORMAS CONSTITUCIONALES.
- 3).- REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970.- COMENTARIOS.

CAPITULO V.

- 1).- LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.
- 2).- ¿QUE HA HECHO EL INFONAVIT?
- 3).- LA HABITACION PARA LOS TRABAJADORES A TRAVES DE LA TEORIA INTEGRAL DEL DERECHO.

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

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

1).- PRIMERAS LEGISLACIONES DE DERECHO SOCIAL.- 2).- CONDICIONES POLITICAS, ECONOMICAS Y SOCIALES QUE PROPICIARON EL MOVIMIENTO ARMADO.- 3).- REGULACION DE LAS RELACIONES OBRERO PATRONALES HASTA 1917.

1).- PRIMERAS LEGISLACIONES DE DERECHO SOCIAL.

La primera gran Conflagración Mundial de los años de 1914-1919, provocó entre otros movimientos una transformación social profunda que repercutió en todos los estados del mundo. Surgen en consecuencia los Derechos Sociales consagrados en la Leyes básicas de los estados. En tiempo la Constitución Mexicana de 1917, es la primera en plasmar en su contenido los Derechos Sociales, incluyendo en su capitulo el Derecho del Trabajo, sin que exista constancia de ejemplificación o documentación en alguna doctrina o experiencia externa. Surgió el chispazo jurídico de la esencia y motivación que originaron la Revolución Mexicana, configurando postulados jurídicos, que posteriormente habrían de servir de guía para una gran parte de los estados del Mundo.

En principio, algunos historiadores pensaron que las Constituciones Políticas pioneras mundialmente en reconocer en sus disposiciones los precisos Derechos Sociales, habían sido las de Rusia y Alemania. La Primera de ellas, por mediación de "La Declaración del Pueblo Trabajador y Explotado", Constitución de la República Socialista Soviética Rusa, y en la "Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas", de enero 23 de 1918, julio del mismo año y 6 de julio de 1924, respectivamente, que integraron una misma estructura orgánica y una unidad de supuestos jurídico-políticos.

Surge en Alemania la Constitución de Weimar, en Agosto de 1919, que fue implantada como una consecuencia de la Revolución de 1918, y -- pronunciada por el "Consejo de Delegados del Pueblo", que estaba integrado por la Asamblea Plenaria de los Consejos de los Obreros y Soldados de Berlín. La Constitución alemana, consagra en su capítulo respectivo los Derechos Sociales, bajo el título de "Los Derechos Fundamentales del Pueblo Alemán," insistiendo en señalar que las Constituciones Rusa y Alemana que crean el Derecho del Trabajo en Europa, son productos del Cisma social que trajo como consecuencia la Primera Guerra Mundial, en estos países que se encontraban arruinados en todos sus aspectos. De esta forma, por vez primera se establece el principio de igualdad jurídica del trabajo y el capital, tratando de evitar la explotación de aquel, asegurándole una existencia decorosa.

Entre los tratadistas que consideran a la Constitución de Weimar como la Primera en Establecer los Derechos Sociales, destaca B. Mirkine Gutzevitch, que en su obra "Modernas Tendencias del Derecho Constitucional", sostiene lo siguiente : "Solamente a título documental haremos mención a la Declaración de México. Esta Declaración Constitucional establece limitaciones muy importantes a la propiedad en sus tendencias sociales, sobrepasa a las declaraciones europeas. Pero entendiéndose bien que las revueltas políticas en éste país, no dan a este documento el mismo valor probatorio que a las declaraciones europeas." (1)

El mismo autor sostiene que para la elaboración de los nuevos -- moldes de Constituciones en que se incluyen los Derechos Sociales, la -- participación de los Teóricos del Derecho, ha sido un factor determinante por los profundos estudios que éstos realizaron sobre las doctrinas -- y principios jurídicos más modernos.

(1) Modernas Tendencias del Derecho Constitucional.- B. Mirkine Gutzevitch.- Pág. 104.- Editorial Revs, S. A.

Considerando la situación tan peculiar por la que atravesara nuestro país en esos años de transformaciones político sociales en todo el mundo, las Revoluciones internas que fueron propiciadas por la inestabilidad de las instituciones políticas existentes, y la nula relación entre nuestro país y el lejano Continente Europeo, puedo afirmar que no existió influencia externa de ninguna naturaleza en la elaboración de nuestra Carta Magna, al menos, no existe constancia alguna de ello.

La Constitución Mexicana de 1917, que en sus disposiciones se eleva como protectora y tutelar de los Derechos Sociales del Proletariado, surge como guía y ejemplo para los países hermanos de América Latina, -- quienes se adhieren incluyendo la declaración de los Derechos Sociales -- en sus Cartas Fundamentales, siguiendo los lineamientos establecidos por la Constitución Mexicana, como sigue: Uruguay 1932, Perú 1933, Brasil -- 1934, Colombia 1936, El Salvador y Nicaragua 1939, Panamá y Cuba 1940, -- Bolivia 1945, Ecuador 1946, Venezuela 1947, Costa Rica y Argentina 1949, Guatemala 1954, Honduras 1957 y finalmente la República Dominicana en -- el año de 1960.

El ejercicio de los Derechos Sociales en los países Europeos, hizo posible que los trabajadores lucharan por la consecución de lo que entonces parecía una mera ilusión, como lo era el crear un organismo internacional que promoviera la creación de normas para los trabajadores de todas las naciones. Tuvieron lugar varias conferencias internacionales, en que participaron activamente obreros de los Estados Unidos de Norteamérica, Francia e Inglaterra, que culminaron con la creación de la Organización Internacional del Trabajo, en el año de 1919 mediante el tratado de Versalles, que tiene como objetivo más alto, "La Justicia Social en las Relaciones entre el Trabajo y el Capital" (2)

(2) El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.- De la Cueva Mario, Pág. 27.- Editorial Porrúa.- 1972.

La aplicación de los Derechos Sociales alcanza su proyección mundial en la declaración Universal de los Derechos Humanos, que fue votada, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de Diciembre de 1948. En sus artículos 20, 22, 23, 24, 25, y demás relativos, se otorga a sus principios fundamentales el mismo rango jurídico que les corresponde a los tradicionales Derechos del hombre.

En la América Latina, se trata en forma conjunta el tema del trabajo hasta el año de 1923; pero, es hasta la novena Conferencia Internacional Americana que tuvo verificativo en Bogotá Colombia en el año de 1948, en que la Representación Mexicana, logró fuese incluida en la carta de la Organización de Estados Americanos, un capítulo de Normas Sociales, que aún se encuentran vigentes en el Artículo 43 de dicha carta.

2) CONDICIONES POLITICAS, ECONOMICAS Y SOCIALES
QUE PROPICIARON EL MOVIMIENTO ARMADO.

Con la Revolución Mexicana que estalló en 1910, afloraron los ideales que vertidos cual corriente de lava al rojo vivo, por los idealistas, políticos y líderes de la época, coadyuvaron para que éstos organizaran al descontento y humillado pueblo levantándolo en Armas, con la finalidad inmediata de realizar cambios radicales en las viciadas instituciones políticas, para imponer las convicciones e ideales que serían programados durante lucha, en el contenido de diversos planes políticos, que, según sostiene Manuel González Ramírez en el prólogo a su obra "Planes Políticos y otros Documentos", es la manifestación de la inconformidad, presupone y se multiplica en las épocas de crisis y ha servido también de antecámara a las transformaciones institucionales que han operado en México, habida cuenta de que por regla general, se ha propuesto justificar su expedición prohiendo una nueva legislación que sustituya a la anacrónica o inadecuada del régimen que combate. (3)

La más expresiva apreciación del Espíritu Revolucionario, lo encontramos en los Explosivos lemas que cimbraron desde sus más profundas raíces a nuestra patria: País y libertad; Sufragio Efectivo no reelección; Tierra y Libertad, etc., siendo el reflejo de las convicciones que afloraron en forma de planes políticos para convocar a las masas descontentas, estableciendo por así decirlo, un compromiso entre estas, pues al actuar el Líder Revolucionario bajo su bandera, llevaba con él también a los múltiples descontentos que bajo el lema adoptado, creían encontrar un ideal político para romper en pedazos el Estado de Cosas que se habían propues

(3) Planes Políticos y Otros Documentos.- González Ramírez Manuel.- Pág. - 11.

to destruir , ya que era presupuesto indispensable para que causare el impacto deseado, el contener los anhelos de los nacionales, que veían en él la liberación al yugo que habían sufrido por muchos años.

Los Constituyentes de Querétaro de 1917, actuaron impulsados política e idealmente, por las condiciones reales de vida que sufrían -- las clases proletarias del país, sintiendo en lo más profundo de su -- ser la necesidad improrrogable de crear nuevos ideales y valores que expresaran una nueva idea de justicia, a través de los que se manifestarían las necesidades y anhelos de los hombres. Su sensibilidad social se hizo evidente al comprender y sentir la rebeldía de todos aquellos que impunemente sufrían injusticias en las fábricas, en el campo y en los talleres, creando una Constitución que se apartó de los moldes clásicos de la época, y que es hasta nuestros días ejemplo jurídico para el mundo.

Conviene señalar aquí como un antecedente, que la Constitución Mexicana de 1857, resumía los rasgos clásicos de las Constituciones de la época. Esta fue promulgada siendo presidente de la República don Ignacio Comonfort, e iniciándose casi de inmediato una serie interminable de Reformas y violaciones, que culminaron con un recrudecimiento de las desigualdades económicas y sociales, que a la postre provocaron el movimiento revolucionario.

A principios del Siglo XX, nuestro país sufría una dictadura -- que habría de sumirlo en un letargo político -- y en algunos aspectos económico -- por un poco más de 30 años. En ese lapso de tiempo era presidente de la República el General Porfirio Díaz, quién logró tal período con base en una serie de reelecciones , hasta llegar a convertirse en un dictador que no permitía a los nacionales el libre ejercicio de los Derechos Políticos consagrados en la Constitución de la Repúbl

ca, obteniendo un absoluto control , gracias a que nombraba a su arbitrio y conveniencia a los gobernadores de los Estados, alcaldes, presidentes del Ayuntamiento, Jefes políticos y aún a los miembros de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, y representantes al Congreso, que de igual forma que Don Porfirio, se perpetuaban en sus puestos, dando lugar a que el pueblo con sarcasmo los llamase "los mismos".

Al asumir la presidencia Porfirio Díaz, el país se encontraba en un caos total económico y social , ya que la guerra contra los franceses había desangrado al país, terminando con los ya de por sí escasos recursos económicos.

Nuestra Patria se incorpora al Desarrollo Industrial gracias a la Política de Puertas abiertas al capital extranjero, que permitió la creación de nuevas industrias y también el control por parte de estos capitales, de las contadas industrias nacionales. Frente a estos progresos, -- existía la permanente pobreza y degradación humana que sufrían los trabajadores del campo. En el año de 1910, la población total del país era de -- 15 160 269 habitantes, existían únicamente 830 hacendados, que eran propietarios de 8431 haciendas y, por otra parte, contaba el país con 48 633 ranchos, propiedades todas ellas que eran trabajadas por 3 123 975 jornaleros del campo, o lo que es lo mismo, casi un 80% de la población del país, dependía del salario rural, que dicho sea de paso fluctuaba entre 18 y 25 -- centavos diarios. Como dato adicional, mencionaré que el arroz y el frijol valían 13 y de 10 centavos respectivamente, dato que nos permite apreciar el estado real de miseria en que se encontraba toda esta gente. (4)

Cabe entonces preguntarnos: ¿Quién o Quiénes sostenían el régi

(4) Crónica ilustrada de la Revolución Mexicana.- Pág. 89. Tomo I. 1971.

men de Porfirio Díaz, en los últimos Quince años de su Gobierno? En -- primer término y para sofocar los ya numerosos brotes de descontentos, -- tenían un ejército formado por 30 000 soldados, amén de una armada pe-- queña. En segundo término, los recursos económicos de su gobierno eran aportados principalmente por la burguesía que estaba integrada por latifundistas, industriales, extranjeros y nacionales, grandes y medianos -- comerciantes y también los banqueros de la época.

Los latifundistas no eran hombres de campo sino de ciudad, que -- en raras o ninguna ocasiones visitaban sus propiedades, poseyendo los -- más de ellos, bastas fincas urbanas y acciones de las compañías mine-- ras o bancos. Sus "haciendas", eran inmensas extensiones de tierra de -- 60,000, 100,000 y muy frecuentemente más hectáreas, presentándose el fe -- nómeno de que la totalidad de las tierras productivas del territorio na -- cional, se encontrasen repartidas en unas cuantas manos de burgueses -- que tenían a su servicio cientos de miles de trabajadores jornaleros, -- que sufrían las peores y más denigrantes vejaciones, sin que existieran -- en estas circunstancias consideraciones de ninguna especie para ellos, con -- jornadas diarias de trabajo desde antes de salir el sol, hasta que se -- ocultaba, los siete días de la semana, trabajando por igual hombres, -- mujeres y niños, cuyo salario que cuando mucho era de 25 centavos por -- jornada diaria, apenas les alcanzaba para medio alimentarse, a base de -- tortillas frijoles, chile y pulque. A todo esto se agregaba el asedio -- constante de que eran objeto por parte de los capataces que bien arma-- dos, les brindaban un trato solo equiparable con el dado a los animales.

En el renglón industrial las inversiones existentes revestían -- alguna importancia, como en el caso de la minería, que produciendo volú

menes enormes de oro y plata, logró se considerara a nuestro país como el primero de los productores del mundo.

En cuanto a la industria considerada mediana o ligera como la textil, contabamos con alrededor de 119 fábricas de hilados y tejidos de algodón, en una amplia zona que comprendía desde el estado de Veracruz hasta el Bajío, existían también fábricas de puros, cigarrillos y fosforos, así como de jabones y ropa, que por lo general era para satisfacer las necesidades de la clase proletaria.

Huelga decir que las condiciones de trabajo para los obreros no eran mejores que las de los campesinos, pues la jornada de labores variaba de 10 a 12 horas, con salarios un poco superiores a los del campo, sin que por ésto, satisficieran las necesidades de los obreros. Jamás les era permitido invocar y hacer valer sus derechos mínimos correspondientes a su dignidad humana, pues cuando eventualmente surgía un brote de protesta, era brutalmente acallado por el Gobierno como sucedió en las fábricas de Cananea y Río Blanco, donde la brutal represión arrojó como saldo una verdadera masacre de obreros, por el simple hecho de solicitar jornadas humanas de trabajo y un aumento en los miserables salarios que percibían.

Hasta esta parte, el panorama económico industrial de nuestra patria no se ve del todo mal, pero acorde a la política hacendaria de puertas abiertas al capital extranjero, aplicada por el ministro del ramo, José Yves Limantour, minas y fundiciones se encontraban en manos de empresas norteamericanas e inglesas, las fábricas de hilados y tejidos y el gran comercio casi en su totalidad, eran propiedad de franceses y españo

les, como también las fábricas más importantes de cigarrillos.

Con objeto de evidenciar la influencia de la inversión extranjera en el país en el año de 1903, el volumen de inversión norteamericana, rebasaba los 500 millones de dolares, mismos que relacionados en cuanto a su capacidad de compra con el dolar actual, resulta un extraordinario volumen de inversión que en forma alguna incrementaba la economía nacional, ya que eran divisas que el mejor de los casos trasponían libremente la frontera norte del país. Las disponibilidades con que contaban los ban-cos, ascendían a cerca de 700 millones de pesos que ciertamente es una cantidad cuantiosa para la época.

Bajo el régimen de Porfirio Díaz, se amplió a 24 559 kilómetros la red de vías de ferrocarril, que fueron construídas gracias a ventajosos contratos obtenidos por las compañías inglesas y americanas que los congstruyeron, constituyéndose posteriormente en una sola empresa, pero dejandoles la totalidad de la dirección y administración a empresas extranjeras.

En resumen, el gobierno de Porfirio Díaz se sostenía por su ejér-cito y Armada, el apoyo incondicional de los capitalistas extranjeros y nacionales y en los hacendados burgueses y semi-burgueses, que eran ase-sorados por profesionistas que les rendían sus servicios incondicionalmente. No se debe pensar por esto que todos los burgueses tuviesen un ---standard de ideas políticas y sociales, sino que unos eran más conserva-dores o progresistas que otros, pero todos por conveniencia propia, de clase sostenían al gobierno del dictador, quién ebrio de lujos deslum---

brantes y poder, no les negaba facilidades o concesiones de ninguna naturaleza, por lo que, al estallar la Revolución armada en su etapa Maderista el 20 de Noviembre de 1910, los partidarios del Régimen en el poder - las clases altas - se pronunciaron en contra de este movimiento y de sus líderes. El clero mientras tanto, se mantuvo a la expectativa gozando de los privilegios que había adquirido durante el prolongado gobierno.

Durante esta etapa la lucha fue feroz y sangrienta, con rasgos de lucha de clases, y con el inevitable desbordamiento y excesos inherentes a las pasiones mal contenidas hasta entonces, siendo acaudillada por gentes que a excepción de Madero no eran burgueses, predominando la clase baja, media baja y media acomodada. Los intelectuales que contribuyeron al movimiento que a la postre fue triunfador, pertenecían casi en su totalidad a la clase media modesta o acomodada. La Tropa, estaba constituida en un 90% por campesinos y el restante por obreros y artesanos.

Fue la lucha de los pobres contra los ricos, de los más contra los menos, del proletariado contra la burguesía, de los hambrientos contra los que estaban hartos, fue, como señaló en su comentario a la historia de México, Pedro Enriquez Ureñas, la lucha del paladismo honrado contra el decentísimo ladrón.

El clima social que como resultado del despotismo y los excesos aplicados para mantener sometidos a los obreros y campesinos se tornaba más asfixiante, aunado a la miseria permanente en que se encontraba la inmensa mayoría de la población del país, por la absoluta desigualdad en el reparto de la riqueza, fue la circunstancia que provocó el movimiento revolucionario que culminó con la declaración de los derechos sociales plasmados en la Constitución de 1917.

3).- REGULACION DE LAS RELACIONES OBRERO PATRONALES HASTA 1917.

No obstante la profundidad de los pensamientos sociales de los idealistas del Siglo XIX de nuestro país, el Derecho del Trabajo, surge hasta principios del Siglo XX.

Constituyendo México el Virreynato de la Nueva España, la Legislación más adelantada del orbe estaba representada por la Leyes de Indias, - Las Siete Partidas, La Novísimo Recopilación y las Normas Complementarias de éstas. Dicha legislación reunía las características esenciales del más moderno Derecho del Trabajo, esto es, eran normas proteccionistas, tutelares, imperativas, de mínimo, no renunciables y de orden público, que desafortunadamente no hicieron mejorar las condiciones de los trabajadores y campesinos.

Esta Legislación quedó derogada por la Constitución de 1857, donde dicho sea de paso, a punto estuvo de nacer el Derecho del Trabajo, pero al discutirse los principios de la no intervención del Estado, a nombre de la Libertad en la vida y organización de las empresas, esto fue la muralla -- que se interpuso e impidió la reglamentación de las Relaciones de Trabajo. Ya en ese año, el celebre Don Ignacio Ramírez habló ante la Comisión Dictaminadora del Congreso Constituyente, reprochándoles el olvidarse de los Problemas Sociales, haciendo notar la miseria en que se encontraban los -- trabajadores y el Derecho de éstos a recibir un Salario Justo, y una participación de las utilidades de las empresas.

En 1865, el archiduque Maximiliano de Hapsburgo, plenamente convencido de que el progreso de un pueblo no se logra a través de la explotación del hombre, promulgó el Estatuto Provisional del Imperio, legislación social que surge como defensora de los trabajadores y campesinos.

nos, prohibiendo los trabajos gratuitos y forzados, disponiendo que nadie podía quedar obligado a prestar sus servicios sino temporalmente. En el mismo año, se expidió la llamada Ley del Trabajo del Imperio, en que se reconoce a los campesinos plena libertad para separarse en cualquier tiempo de la propiedad en que prestaren sus servicios, la jornada de trabajo de sol a sol con dos horas intermedias para descanso, pago de salario en efectivo, y otras igualmente importantes.

El Código Civil de 1870, al igual de el de 1827 y el Código de Comercio de 1889, siguen los lineamientos del Código Civil de Napoleón tratando de dignificar el trabajo, declarando que no podía equipararse la prestación de servicios al Contrato de Arrendamiento, ya que aquel no era una cosa, y en consecuencia, tampoco podía ser tratado como tal.

Por otra parte, en uso de las facultades conferidas en la Constitución, los Estados de la Unión dictaron leyes relativas a los accidentes de trabajo, siendo la primera de ellas, la Ley Villada del Estado de México, que fue promulgada en abril de 1904. De igual forma, el gobernador del Estado de Nuevo León dictó una Ley sobre esta materia que se inspiró en la Ley Francesa de 1898, fijando indemnizaciones que en algunos casos llegaban al importe de 2 años de salario.

Sin duda alguna, de entre los planes y programas políticos surgidos en la etapa pre-revolucionaria, para la legislación sobre el trabajo, es el más importante y de mayor calidad, el publicado por el partido liberal, del que era presidente Ricardo Flores Magón, en el que se critica y analiza razonablemente la dictadura del general Porfirio Díaz, y las condiciones reales en que se encontraban las clases campesina y obrera, pro-

poniendo reformas trascendentales para estos problemas en especial, -----
insistiendo en que debían sentarse las bases generales para el establecimiento de una legislación dignificadora del Trabajo.

Entre otras cosas proponía lo siguiente, mayoría de trabajadores mexicanos en las empresas e igualdad de salarios para extranjeros y nacionales, debía prohibirse el salario a los menores de 14 años y fijarse la jornada máxima de ocho horas; fijación de los salarios mínimos y su pago en efectivo; reglamentación de los trabajos a destajo y prohibición de -- las tiendas de raya, destacando por la naturaleza de este estudio la consistente en proporcionar habitaciones higiénicas para los trabajadores, - cuestión que es tratada por primera vez por medio de este programa. Es importante señalar que la gran mayoría de los puntos que se proponen en este plan político para la legislación del trabajo, aparecen consagrados y elevados a la categoría de Derechos Sociales en el artículo 123 Constitucional, redactado para su aplicación en la época actual.

En el transcurso de la etapa pre-revolucionaria, surgen por todo el país diversos decretos legislando en materia del trabajo; en agosto de 1914, mediante decreto expedido por el gobernador del Estado de Aguascalientes, se crea el descanso semanal obligatorio y se establece la jornada máxima de trabajo; el 15 de septiembre se dicta en San Luis Potosí que fija también los salarios mínimos. En el Estado de Jalisco, se expide un - decreto sobre jornada de trabajo, descanso semanal y obligatorio y período de vacaciones; meses más tarde, se publica un decreto que por su importancia y oportunidad le es otorgado el título de primera Ley del Trabajo de la Revolución Constitucionalista, que pronto se ve superada por el decreto de fecha 28 de diciembre de 1915 que establece mejores derechos en favor

de las clases campesina y obrera.

En octubre de 1914, se expide en el estado de Veracruz la Ley del Trabajo, que establece descanso semanal, fija salario mínimo y jornada máxima de 8 horas e inspección del trabajo entre otras. Ese mismo año, el estado de Yucatán expide leyes que son conocidas con el nombre de las -- "Cinco Hermanas", entre las que se incluye la del Trabajo, reconociendo principios que más tarde integrarían el Artículo 123 Constitucional. Estas leyes por su originalidad e importancia jurídica, son las que considero que tienen una importancia más señalada en esta etapa.

Los Decretos y Leyes expedidos durante la Revolución, incitan a pensar sobre la profunda preocupación que ya existía entre algunos gobernadores y caudillos revolucionarios para la solución inmediata y futura de las condiciones económico sociales en que vivían las clases trabajadora y campesina, que día con día tornábase más inaplazable resolver, debiendo proyectarse el estado a través de sus Instituciones como tutelar y protector de los Derechos de los Trabajadores.

En el renglón habitacional, solamente algunas ramas de la industria, como la minera, proporcionaban en algunos casos alojamiento a sus trabajadores, solo que aquellos no reunían ninguna característica de la que pudiera presumirse siquiera el término alojamiento, toda vez que sus ocupantes vivían en peores condiciones que animales.

El pequeño análisis que hemos realizado en relación con las condiciones que imperaban en el país en los renglones político, económico y social, era presupuesto necesario para comprender más fácilmente la aparición de los derechos sociales que nos son consagrados en la Constitución de 1917, y el nacimiento del Derecho del Trabajo, como un derecho proteccionista y tutelar de la clase trabajadora.

CAPITULO SEGUNDO.

EL ARTICULO 123, FRACCION XII, EN LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917

- 1) CIRCUNSTANCIAS QUE DETERMINARON LA CREACION DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.- a).- REFORMAS de 1929.- 2) MEDIDAS ADOPTADAS A DIFERENTES NIVELES PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA HABITACIONAL. a) EL PROBLEMA HABITACIONAL EN EL AMBITO INTERNACIONAL.- b) SOLUCIONES ADOPTADAS POR DIFERENTES PAISES.

1) CIRCUNSTANCIAS QUE DETERMINARON LA CREACION DEL ARTICULO 123, CONSTITUCIONAL.

Causando una gran sorpresa entre los mexicanos, don Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, convocó la integración de Congreso Constituyente, por medio de dos decretos fechados el 14 y 19 de septiembre de 1916, con el objeto de reformar la Constitución de 1857, iniciando sus trabajos el primero de diciembre de ese mismo año.

Sorprendió esta medida, porque precisamente había sostenido durante su campaña que debería implantarse en la República sin reserva de ninguna naturaleza la Constitución de 1857. El señor Carranza concluyó en compañía de sus más cercanos colaboradores, que dadas las 54 reformas e innumerables ocasiones en que había sido violada, debía ser reformada estructuralmente, para proporcionar de esta forma al país una nueva Carta Magna.

Indudablemente fue un acto audaz, ya que con ello se estaba comprometiendo la causa y objetivo mismo de la revolución, y en consecuencia, también su base de legalidad.

Las elecciones para diputado se llevaron a cabo en todo el país, exceptuando los Estados de Chihuahua y Morelos que se veían asolados por las Bandas de Francisco Villa y Emiliano Zapata respectivamente.

Los diputados electos se reunieron dentro del término fijado en --

número 214, para iniciar sus funciones de inmediato.

La extracción social de los Diputados Constituyentes era muy varia da, predominando las clases media y baja; profesionistas, artesanos, obre ros, campesinos y algunos militares que habían expue to sus vidas en no pocas batallas de la Revolución, sin faltar desde luego algún pequeño --- burgués revolucionario que surgió al final del movimiento, cuando la vic toria Constitucionalista era ya un hecho consumado. En resumen, el Con greso Constituyente estaba integrado en su mayor parte por el proletaria do, por la masa del pueblo, por una multitud de gente deseosa de igualdad de Derechos y Libertad, identificándose por los representantes al Congre so, el ideal y objetivos que finalmente llevarfa al triunfo al Movimiento Revolucionario.

Se trataba pues de reformar la Constitución de 1857. Venustiano_ Carranza presentó a la consideración del H. Congreso, un proyecto de --- Constitución que seguía en gran parte de su capitulado a la de 1887 y con

tinuando con el clasicismo de esta, o sea, Federal-Liberal- Democrático Burguesa, incluyendo una gran parte del Artfculado de aquella con algunas adiciones y Reformas, sustituyendo la sección de los Derechos del -- Hombre con el Título de las Garantfas Individuales. Reformas trascenden-
tales, contenidas en los artículos 5 y 123, cortando de tajo con éste -
último, las opiniones de aquellos que pensaban que nuestra Constitu-
ción habfa sido redactada y expedida por un Congreso Burgues.

A estos críticos cabe formularles la siguiente pregunta: ¿El derecho de Huelga, el descanso dominical, la fijación del Salario Mnimo, la protección a la mujer y al niño, la obligación patronal de proporcionar habitación a sus trabajadores, es posible que haya sido establecido por Diputados Burgueses?.

Evidentemente no, al estudiar la integración social de los diputados Congresistas, señalabamos que gran parte de ellos eran campesinos, artesanos y obreros, eran gente del pueblo que en su tenaz lucha por la supervivencia, habfan sentido en carne propia la necesidad de que sus -
conacionales gozaran de la protección y tutela de sus derechos a través de las Instituciones del Estado, que serfan establecidas para tal efecto en la Constitución de la República. Los Diputados Congresistas de -
ninguna forma reunían conocimientos técnico-jurídicos y menos aún sobre economía y socialismo, sino que eran un puñado de hombres con ideales nobles cuya única finalidad era realizar cambios políticos y sociales, que les permitieran vivir dignamente y gozar de ciertos beneficios económicos justos, que la brutalidad de la dictadura les habfa despojado.

Por otra parte, existfan los llamados diputados renovadores que

ya tenían experiencia legislativa previa, siendo por lo tanto, experimentados oradores. Cabe anotar que estos formaron parte de la legislatura electa con Madero cuando fue desterrado Porfirio Díaz, algunos de ellos eran abogados pero en materia Constitucional su formación era bastante deficiente.

Otros diputados tenían ciertas nociones, pero al igual que la gran mayoría no en materia legislativa. Los líderes, simplemente habían sido nombrados por su arraigo popular, sin embargo el objetivo de todos ellos y en consecuencia su bandera, era lograr que los ideales que los motivaron a la lucha armada, fuesen Ley.

Por razón de su medio social, los primeros de los mencionados -- eran radicales, deseaban cambios sin limitación de ninguna naturaleza, mientras que los renovadores seguían los lineamientos del Primer Jefe, esto es, moderado, legalista y liberal.

Ya definidas las motivaciones e ideales sociales de los Diputados al Congreso de Querétaro, a continuación transcribiré el texto de los Artículos que contenía el proyecto de reformas presentado a su consideración:

"Artículo Cuarto: A ninguna persona se podrá impedir que se dedique a la profesión, industria, comercio, o trabajo que le acomode siendo lícito sino por determinación judicial, cuando ataquen los derechos de tercero o por resolución gubernativa, dictada en términos que marque la Ley cuando ofendan los de la sociedad. -- Nadie puede ser privado del producto de su trabajo sino por resolución judicial." (5)

(5) Historia de la Constitución de 1917. Tomos I y II. 1938. Pág. 275. Palavicini.

Prácticamente, no existió problema alguno para la discusión y - aprobación de este artículo, pero al someterse a discusión el artículo Quinto Constitucional en la sesión inolvidable del 26 de Diciembre de 1916, hizo explosión el descontento general contra la desigualdad social y el estado de cosas imperante hasta entonces, por medio de la fá cil oratoria de los Diputados Congressistas. El texto del Artículo en cuestión es el siguiente:

"Artículo Quinto: Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos - personales sin la justa retribución sin su pleno consentimiento-- to, salvo el trabajo impuesto como pena por la Autoridad Judi-- cial..., El Estado no puede permitir que se lleve a efecto nin-- gún contrato, pacto, o Convenio, que tenga por objeto el menos-- cabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de su trabajo.... tampoco puede permi-- tirse Convenio en el que el hombre renuncie temporal o permanen-- temente a ejercer determinada profesión, industria o comercio._ El Contrato de Trabajo, solo obligará a prestar el servicio con-- venido por un período que no sea mayor de un año y no podrá --- excederse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de_ cualquier derecho político o civil, la jornada máxima de traba-- jo obligatorio no excederá de ocho horas, aunque este haya sido impuesto por sentencia judicial. Queda Prohibido el trabajo -- nocturno en las industrias a los niños y las mujeres. Se esta-- blece como obligatorio el descanso Hebdomadario."(6)

En el artículo 73, Fracción X, capítulo relativo al Congreso, _ se le otorgaban a estas facultades para legislar en materia de trabajo,

(6) Op. Cit. Pág. 286.

minería, comercio e instituciones de crédito en toda la República.

La Comisión dictaminadora del Proyecto del Artículo Quinto Constitucional, solamente había adicionado un párrafo que establecía como jornada máxima las ocho horas, aunque hubiera sido impuesto por sentencia judicial, así como también la prohibición del trabajo nocturno para niños y mujeres, estableciendo como obligatorio el descanso Hebdomadario.

Sin duda es de gran importancia el dato de que, "Catorce Diputados se inscribieron en contra del dictamen, ninguno de ellos con el propósito de disminuir las garantías de los trabajadores, sino de mejorarlas." (7).

Al tomar la palabra el primero de los diputados que se inscribieron en contra objetó la obligatoriedad del servicio en el ramo judicial, rechazando también el número de horas de trabajo, porque consideraba, - - "Que el artículo Cuarto garantizaba la libertad de trabajar y éste garantizaba el derecho de no trabajar". (8) Estas objeciones provocaron la --- reacción en cadena de los diputados congresistas, tornándose violentas -- las discusiones que siguieron.

Considero importante señalar que en esta memorable jornada Constitucional, intervino destacadamente en repetidas ocasiones el Congresista Froylán Manjarrez, quien entre otras cosas expresó lo siguiente:

"Creo que debe ser más explícita nuestra Carta Magna sobre este -- punto, (Artículo Quinto) y precisamente porque debe serlo debemos dedicar le toda atención y si se quiere, no un artículo, no una adición, sino todo un capítulo de la Carta Magna.." y, continúa, "introduzcamos todas las - Reformas que sean necesarias..."(9)

(7) Palavicini, Pág. 286.

(8) Idem. Op. Cit. Pág. 286.

(9) Ibidem. Op. Cit. Pág. 290.

Después de acalorados y brillantes debates con motivo de la discusión de este artículo, el 28 de diciembre es presentada una moción -- suspensiva por la que se manifestó que, vistas las constantes proposiciones y aditamentos que señalaban los oradores para el beneficio social de los trabajadores, se había hecho patente la complejidad del problema sin precedentes que se trataba por lo que solicitaron se concediese un Capítulo exclusivo para tratar estos asuntos, pudiendo plasmarse en el contenido de nuestra Carta Magna, bajo el título de "Del Trabajo" u otro que se juzgase conveniente, ahí mismo se propuso la creación de una Comisión que estudiase todo lo concerniente al problema para que dictaminara y propusiese el capítulo en cuestión. Esta moción fue felizmente aceptada por el Congreso.

Historica, trascendental para la historia del Derecho, significó la reunión que tuvo lugar en los términos en que había sido propuesta, ocupando la presidencia del Comité el Diputado Pastor Rouaix en sesiones que se celebraban por las mañanas y las tardes, antes y después de las sesiones del Congreso, sirviendo como sala de sesiones para la Comisión de Diputados Constituyentes que reformaban las Instituciones Sociales del País, la capilla del Palacio Episcopal, expresándose en relación con estas sesiones el Ingeniero Rouaix, de la siguiente forma:

"La exposición de motivos que precedió a nuestra iniciativa, fue redactada por el Licenciado J. N. Macías, principalmente y por las otras tres personas que formaban el núcleo original y aprobado por todos los diputados que suscribieron con su firma el proyecto de bases constitucionales que se presentó al Congreso de Querétaro. En este escrito, expusimos con amplitud todas las razones, todos los motivos y todos los anhelos que nos guiaron al formar esa iniciativa que llevaba como mira satisfacer una necesidad social estableciendo derechos para amparar al gremio más numeroso de la Nación Mexicana, explotado sin piedad desde -

la Conquista Española, hasta que agotada su resistencia recurrió a las armas destructoras para alcanzar leyes justicieras..." (10)

El criterio del ilustre guanajuatense Licenciado J. N. Macías, así como su profundo ideal social, se desprende claramente de lo expuesto en el tercer párrafo de la exposición de motivos del proyecto de Reformas al Artículo 5o. de la Constitución de 1857, que textualmente dice:

"Creemos por demás encarecer a la sabiduría de este Congreso --- Constituyente, la alta importancia de plantear en nuestra legislación los problemas relacionados con el Contrato de Trabajo, to da vez que una de las aspiraciones más legítimas de la Revolu--- ción Constitucionalista ha sido la de dar satisfacción cumplida a las urgentes necesidades de la clase trabajadora del país, fijando con precisión los derechos que les corresponden en sus relaciones contractuales contra el capital, a fin de armonizar en cuanto es posible, los encontrados intereses de este y del trabajo, por la arbitraria distribución de los beneficios obtenidos - en la producción, dada la ventajosa situación en que han estado - colocados los trabajadores manuales de todas las ramas de la industria, el comercio, la minería y la agricultura..."(11)

La iniciativa fue presentada por la Comisión al Congreso con fecha 13 de enero de 1917, emitiendo este su dictamen el 23 del mismo mes, habiendo sido aprobado el proyecto de reformas Constitucionales por una nidad de votos, debiendo en consecuencia, reglamentarse las relaciones de trabajo en los términos de las disposiciones contenidas en el -- Nuevo Título que se llamó "Del Trabajo y la Previsión Social", sin embargo, no obstante el júbilo manifestado ruidosamente por los diputados constituyentes al comprender que con el proyecto nacían los derechos so ciales de los trabajadores en preceptos laborales, fue modificada la te (10) Nuevo Derecho del Trabajo.- Trueba Urbina.- Pág. 88, Segunda Edición actualizada.- 1973.

sis original en beneficio de la clase trabajadora en general, al cambiar el sentido de que esta legislación solamente debía versar sobre el trabajo económico, protegiendo en cambio con las reformas, toda clase de actividad laboral, siempre con la finalidad de la reivindicación de la clase proletaria.

Debemos anotar también la destacada intervención del general Francisco J. Mújica, quien desempeñando honrosamente su puesto como presidente de la Comisión de Constitución, se proyectó como defensor de las libertades públicas y revolucionario de elevados ideales sociales, a través de su participación en la elaboración de los artículos 123 y 27.

Se aprobó el dictámen del artículo 123, en la sesión del Congreso de 23 de enero de 1917, "naciendo como una promesa revolucionaria cumplida el derecho social del trabajo, protector y reivindicatorio de la clase trabajadora", según expresa el insigne constituyente ingeniero Pastor Rouaix, en su obra "Génesis de los Artículos 27 y 123" (12)

Sin que la omisión deba considerarse como un desconocimiento a las importantísimas disposiciones que en su totalidad el Artículo 123 Constitucional, por razón de éste pequeño estudio, solamente mencionare el texto de las fracciones XII y XXX, que tienen íntima relación con el trabajo que desarrollamos, y que son las siguientes:

"XII.- En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, - por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por

Pág. 90.

de los Artículos 27 y 123.- Rouaix Pastor.- Pág. 124, Editada Gobierno de Puebla.- 1945.

ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente -
deberán establecerse escuelas, enfermerías y demás servicios ne-
cesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situa-
das dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajado-
res mayor de 100, tendrán la primera de las obligaciones mencio-
nadas."

"XXX.- Así mismo serán consideradas de utilidad social las socie-
dades cooperativas para la construcción de casas baratas e hi-
giénicas, destinadas para ser adquiridas en propiedad por los --
trabajadores en plazos determinados."(13)

En los debates surgidos en el Congreso con motivo de la discu-
ción del artículo 123, se hizo notar que en los centros de población -
no siempre se encuentran habitaciones higiénicas para los trabajado-
res, esto es, que existía un déficit de ellas y se nos ocurre pensar -
lo siguiente: Si en ese año el problema habitacional de la clase tra-
bajadora, ya ocupaba por su importancia la atención de los Constituyen-
tes, ¿Por qué motivo se buscó la solución adecuada hasta más de 60 ---
años después?

Ya transcribí las disposiciones que se relacionan con el traba-
jo que estamos realizando, pero como un complemento debemos también se-
ñalar que en el artículo 123 se crearon los organismos ante quienes se
plantearían las diferencias que surgieran entre los factores de la pro-
ducción, esto es, entre capital y trabajo, pudiendo los trabajadores -
hacer valer ante ellos los derechos sociales que les consagra la Cons-
titución.

Así pues, los preciados derechos sociales quedaron plasmados en

(13) Op. Cit. Pág. 100 y 102.

los artículos 27, 28 y 123 Constitucional, en que se crean y reconocen - respectivamente, la propiedad privada con las modalidades de interés público; la prohibición al establecimiento de monopolios y al acaparamiento de los instrumentos de la producción y, finalmente, el que cristaliza - los ideales de la clase trabajadora en un conjunto de normas proteccionistas y reivindicatorias, sentando las bases mínimas sobre las que deberá dictarse la legislación del Trabajo, cuya finalidad será la de que todo aquel que preste un servicio personal retribuido goce de sus beneficios y adquiera un nivel digno y decoroso de vida.

Sin duda alguna el precio pagado por el país para el establecimiento de los derechos sociales en la Constitución de la República fue - muy alto, pero según hemos podido constatarlo a través de los resultados obtenidos, bien valió la pena.

a) REFORMAS DE 1929

Los Constituyentes de Querétaro de 1917, transmitieron en el Con
tenido de la Constitución, su notable visión de los problemas sociales -
que tan gravemente afectaban y han afectado a nuestra Patria en su deve
nir histórico.

Es aún más notable su proyección, si consideramos que ellos no --
reunían conocimientos profundos de las doctrinas jurídicas modernas. -
Trataban primeramente de resolver, como era de esperarse, los problemas
sociales y económicos inmediatos, sin dejar a un lado la posible proyec
ción y amplitud de la resolución a los problemas futuros de la clase pro
letaria.

Posiblemente consideraron que por la situación político social -
tan especial en todos los estados de la Federación, en aquella época, -
era más conveniente que las leyes del trabajo, fuesen expedidas por el_
Congreso Federal y por las legislaturas locales para regir en sus respe
tivas jurisdicciones, de ahí se desprende que el texto constitucional -
haya sufrido algunas variaciones, acordes a las necesidades reales de -
nuestro país en la incesante búsqueda del legislador por encontrar la --
fórmula práctica a través de la cual, se pudiese hacer extensivo el bene
ficio que encierran estas disposiciones, al mayor número posible de tra
bajadores, esto es, un mínimo de derechos en progresión constante.

En la práctica legislativa no solo de México, sino de todo el --
mundo, se observa que para que los efectos de una Ley sean extensivos_
a la totalidad de las personas a las que está dirigida, debe pasar an--
tes por ciertos períodos de ajustes prácticos, o sea, que ya durante su
vigencia sufre las transformaciones o reformas necesarias que con base_
en las experiencias de su aplicación, logran subsanar las posibles laga

nas del legislador.

Naturalmente que con las Reformas a la Constitución de 1917, se realizaron cambios radicales en la naturaleza misma de las obligaciones y derechos de los sectores de la producción, especialmente por lo que hace a la dotación de habitaciones para los trabajadores por parte de los patrones, prestación que con el tiempo no se vería limitada a un pequeño grupo o sector de la clase trabajadora.

Sin duda alguna la más importante reforma constitucional de la era moderna, lo fue la de 1929, por medio de la que se otorgó al Congreso Federal facultades exclusivas para legislar en materia de trabajo, considerando de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social.

El 14 de enero de 1918, el Estado de Veracruz expidió su Ley del Trabajo, proyectándose en toda América Latina como la primera entidad en unificar en una sola, sus disposiciones en materia de trabajo. Considero a la Ley Veracruzana como el más detallado y completo antecedente de nuestra Ley Federal del Trabajo de 1931.

Posteriormente a esta, los Estados de la Federación sucesivamente, promulgaron también sus leyes sobre la materia, destacando entre ellas, la de Yucatán, que fue promulgada el 14 de mayo de 1915 por el General Salvador Alvarado, creándose el Consejo de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje, promulgándose la Ley del trabajo en diciembre de ese mismo año (14).

En virtud a la facultad constitucional conferida a las legislaturas locales para legislar en materia de trabajo, en el año de 1929 y en

(14) La Rebelión Constituyente de 1917.- List Arzubide Germán.- Pág. 230

acatamiento a esa norma Constitucional, los diferentes estados del - - pafs habfan expedido toda una gama de leyes en las que como debe supo-- nerse, "se creaban en una misma zona económica, graves desigualdades en tre los trabajadores." (15) Ello originó que se hiciera sentir - la presión del Movimiento obrero nacional, tendiente a suprimir las in- justicias que se provocaban con esta diversidad de Leyes, movimiento -- que tuvo como culminación las ya mencionadas reformas a la Constitución de 1929, que se consolidaron como un paso más de la clase trabajadora - para recibir el beneficio de sus derechos sociales.

Evidentemente por medio de esta solución se respeto la esencia - misma del pacto federal, al constituirse como una unidad la legislación laboral, propiciando que el 18 de agosto de 1931, fuese promulgada la - primera Ley Federal del Trabajo en la República que sufrió modificacio- nes en diversas fechas hasta que fue derogada por la de 1970.

Esta Ley comprende disposiciones relativas a la dotación de habi- taciones para los trabajadores, transcribiendo esencialmente el texto - constitucional de la Fracción XII, apartado II del Artículo 123, con -- una adición que textualmente establece lo siguiente:

"Artículo 111, Fracción III.- En toda negociación agrícola, in- dustrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, los patro- nes estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habita- ciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas - que no excederán del medio por ciento mensual del valor catas- tral de las fincas.

(15) Síntesis de Derecho del Trabajo.- De la Cueva Mario.- Págs. 238 y 239. Ed. Porrúa.

Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocupasen un número de trabajadores mayor de 100, los patrones deberán cumplir con la obligación que les impone esta fracción.

El Ejecutivo Federal y los de las entidades federativas en su caso, atendiendo a las necesidades de los trabajadores; a la clase y duración del trabajo; al lugar de su ejecución y a las posibilidades económicas de los patrones, fijará las condiciones y plazos dentro de los cuales este deba cumplir con las obligaciones a que se refiere esta Fracción". (16)

Como ya señalé, esencialmente se reproduce el contenido de la disposición constitucional en este artículo, que ya a los 14 años de su expedición era evidente que no resolvería en la medida de las necesidades, el creciente problema de la habitación de los trabajadores, por las razones que más adelante analizaremos.

Las reglamentaciones a que se refiere el segundo párrafo de la Fracción III del Artículo III de la Ley Federal del Trabajo de 1931 fueron realizadas hasta los años de 1941 y 1942, en los que siendo presidente don Manuel Avila Camacho, publicó los respectivos reglamentos para las empresas de jurisdicción federal y para las empresas que no lo eran. Entre ambas, solamente había pequeñas variaciones, por lo que la numeración y su contenido son muy semejantes.

Las lagunas que contenía la disposición constitucional materia de este estudio, provocaron que su aplicación con base en la reglamenta

(16) Leyes del Trabajo.- Muñoz Ruiz; Pág. 14.- Ediciones Lex.- 1951.

ción que acabo de señalar, fuese nula, interponiéndose el recurso de Amparo, en contra de los actos de ejecución dictados con base en esos reglamentos, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, queal respecto - dicto la siguiente jurisprudencia:

Jurisprudencia, apéndice de 1917-1965, quinta parte, tesis 85 página 95, que señala lo siguiente:

"El Reglamento de la Fracción Tercera del Artículo III de la Ley Federal del Trabajo, contiene disposiciones que por su sola promulgación tienen el carácter de inmediatamente obligatorio, como son los que imponen a las empresas de jurisdicción federal presentar en determinado tiempo, 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, el Reglamento trae implícitos actos de ejecución 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, página 3839. Minas de Bolañas, S. A.; - tomo LXXIII, pág. 8556. Atoyac Textil, S. A.; pág. 8557. Sedas - Agena, S. A.; página 8557. Maquinaria y Refacciones Textiles, S. A. página 8557. Escoria, S. A.,". (17)

Las resoluciones de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, fueron las emitidas en relación con los siguientes expedientes:

a).- Exp. 3376/42, Fibras Artificiales y Algodones, S. A.

(17) Investigación Fiscal, No. 47.- Pág. 79.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- 1969

de fecha 14 de abril de 1943.

b).- Exp. 3809/42, Industrias Embotelladoras, S. A., de Junio de 1944.

c).- Exp. 3597/43, Telefonos Ericson, S. A., del año de 1944.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, concedió los Amparos con la fundamentación siguiente:

"La facultad reglamentaria para fijar las bases de cumplimiento del Artículo 123 Constitucional, corresponde al Congreso de la Unión y no al Ejecutivo." (18)

Era un agravio claro y de la misma forma la resolución fue clara y concisa al declarar inconstitucionales las disposiciones contenidas en el Reglamento recurrido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por otro lado, el último de los amparos arriba indicados, determina que la fracción XII, del Artículo 123, no impone obligación de construir como lo pretende el reglamento.

Ante la evidente inconstitucionalidad del Reglamento combatido, la aplicación de las leyes reglamentarias en materia habitacional en los términos ya señalados, fue totalmente nula, pues en caso contrario, seguramente se hubiera provocado un desplome definitivo en la economía de las empresas de capital reducido, y aún en aquellas que contaban con capitales elevados, originándose un desajuste a nivel nacional de la incierta economía, que aún buscaba el inicio siquiera del subdesarrollo y consecuentemente, se habría arrastrado al país a un absurdo caos económico por la falta de una reglamentación adecuada, y una reforma constitucional que estuviese acorde con las necesidades de la época.

Así pues, debía buscarse la fórmula para la solución del proble-

(18) Op. Cit. Pág. 73.

ma habitacional bajo la estricta vigilancia del gobierno, y, con la participación del Sector Obrero y Patronal, debían analizarse detenidamente - las necesidades reales de vivienda de los trabajadores y sus familias, buscando proporcionarles un ambiente apropiado para el feliz desenvolvimiento social y la integridad familiar, sin olvidar su precaria situación económica.

2) MEDIDAS ADOPTADAS A DIFERENTES NIVELES, PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA
H A B I T A C I O N A L.

A estas alturas, el problema del déficit en materia de habitación para los trabajadores había adquirido una importancia de primer orden entre las preocupaciones de la Nación, ya que siendo un problema cuya solución afectaba a todos los sectores, absurdamente se insistía en que la solución legal, competía única y exclusivamente al sector patronal. A las empresas les resultaba absolutamente antieconómico proporcionar habitación o financiamiento para adquirir estas a sus trabajadores, pues independientemente de que no formaba parte de sus actividades normales el ramo de la construcción, la fórmula legal que había sido planteada originaba una desvinculación del capital social propio de cada empresa, para aplicarlo a la satisfacción de la disposición constitucional.

En realidad se trató de solucionar por medio de la construcción masiva de habitaciones hasta el año de 1950, en que, con una planificación más o menos aceptable, el estado accionó por conducto de los organismos que estableció, para tal efecto, iniciando una serie de programas de construcción que según datos recabados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fueron los siguientes: (19)

El Instituto Nacional de la Vivienda, construyó en el lapso de tiempo comprendido entre los años de 1954 y 1967, un promedio anual de viviendas del orden de tres mil, totalizando antes de suspender su programa de construcciones la cifra de doce mil viviendas.

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, construyó entre 1965 y 1969 un promedio anual de tres mil novecientos setenta y cinco viviendas, con un precio promedio de \$ 56,000.00 cada una de ellas, logran-

(19) Op. Cit. Pág. 75 a 77.- Investigación fiscal, 1969.

do levantar un total de 15,902 viviendas.

Por su parte el ISSSTE, desarrolló principalmente actividades de financiamiento construyendo entre los años de 1964 a 1968 un promedio de 200 viviendas anuales que totalizaron alrededor de 1,000, que fueron vendidas a sus derechohabientes. En relación con los préstamos, realizó un promedio de 1,292 anuales, señalando que una cuarta parte de ellos fueron utilizados en construir o comprar viviendas y terrenos, -- aplicando las tres cuartas partes restantes a realizar ampliaciones o mejoras en las viviendas y respectivos pagos de hipotecas.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, construyó, hasta la fecha en que suspendió su programa un total de 11,000 viviendas para sus asegurados.

El Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, con base en su programa de financiamiento para la vivienda, construyó de los años 1964 a 1968 un total de 67,929 habitaciones con un costo -- promedio cada una de ellas de \$ 61,431.78, que resultó un importantísimo total de inversiones del orden de \$ 4,173,000,000.00 consolidándose sin duda alguna como el organismo que realizó el más elevado volumen de inversiones en materia habitacional, durante el lapso de tiempo que aquí estudio.

El Departamento del Distrito Federal, a través de su vasto programa de "Esfuerzo Propio y Ayuda Mutua", dotó a 8,333 familias anualmente de viviendas o terreno. Este programa fue puesto en operación -- en el año de 1966. Para hacer posible las dotaciones de terrenos, realizó expropiaciones que posteriormente vendió a los beneficiarios a -- precios sumamente bajos.

Indudablemente la actitud de las autoridades del Departamento del Distrito Federal ha sido loable, pues ha puesto su empeño en solucionar los diferentes problemas, muy graves por cierto, que afectan a la clase proletaria de su jurisdicción, planteando las bases para alcanzar las finalidades de Justicia Social que se han propuesto las Autoridades. Desafortunadamente y en detrimento de esos esfuerzos oficiales, frecuentemente se cometen abusos a nivel administrativo para con las personas que en una forma u otra, resultan afectadas por las expropiaciones y respectivas dotaciones de terreno, sin embargo, los esfuerzos que realiza el Departamento del Distrito Federal, para normalizar estas situaciones, han redituado positivos resultados en beneficio de las clases necesitadas, al proporcionarles por conducto de su Oficina Técnica, asesoría y precios de Gobierno, en los materiales de construcción, para todo aquel beneficiario que así lo solicita.

Por su parte, las Instituciones descentralizadas y también algunas empresas particulares, han convenido a la acción ejercida por sus trabajadores, a través de los sindicatos que sean tutelares de las Relaciones Obrero Patronales, en proporcionar, de acuerdo a la capacidad económica de cada empresa, su estrecha colaboración, para resolver el creciente problema que afecta a la clase trabajadora.

Entre los proyectos de Construcción habitacional surgidos por estos medios, destacan por su importancia los realizados por las siguientes empresas:

La Comisión Federal de Electricidad, inició en el año de 1963, un programa que con base en las cláusulas que contiene el contrato colectivo de trabajo celebrado con el Sindicato Nacional de Electricistas, se les paga a sus trabajadores un 15% de los salarios tabulados a los de --

planta para renta de casa.

Independientemente de esta prestación, se creó el Fondo de Habitación y Servicios Sociales, por el que se constituye un fondo con recursos aportados tanto por los trabajadores, como por la Comisión y Préstamos a largo plazo que permite el pago de los préstamos hipotecarios adquiridos por los trabajadores. En el renglón de las construcciones, hasta 1968 la Comisión había construido en 12 diferentes ciudades del país, un promedio anual de 1106 casas para sus trabajadores,

Contribución importante en reconocimiento a este derecho social de los trabajadores, lo es el realizado por Petróleos Mexicanos, que construyó un total de 3,237 viviendas, que son ocupadas en su mayoría por empleados de confianza y trabajadores móviles de esa empresa. En PEMEX, no obstante que se carecía de un programa oficial para la construcción de habitaciones a sus trabajadores, contribuyeron en la medida de sus posibilidades, para solucionar en los términos fijados en su contrato colectivo de trabajo, esta deficiencia, extendiéndose a cada uno de los trabajadores de planta y eventuales una cooperación de \$ 18.00 diarios para la renta de casas. Se encuentra previsto en el Contrato Colectivo de Trabajo que en el supuesto caso de proporcionar en arriendo habitaciones al personal, cobrará una renta que no excederá de \$ 90.00 mensuales.

De igual forma en el Contrato Colectivo de Trabajo de la Fábrica de Papel San Rafael, se preveía que la empresa debía proporcionar gratuitamente a la totalidad de sus trabajadores y familias las habitaciones correspondientes, pero en un poco más de 20 años, solamente proporcionó vivienda a 815 de ellos, sin que exista en la actualidad algún proyecto de construcción que satisfaga el total requerido de po

co más de 1500 habitaciones.

Como era de esperarse, en este periodo de tiempo, el sector privado no contribuyó a las solución del problema habitacional en la medida de su importancia, por dos cuestiones fundamentales y que son las siguientes:

a).- La laguna que contenía el precepto constitucional y la consiguiente falta de reglamentación al respecto, pues se carecía de un sistema de aportaciones efectivo y práctico, a través del cual se proveyeran recursos a la resolución en forma gradual del problema habitacional, con intervención de los tres sectores.

b).- Aunado a lo anterior, la falta de recursos económicos de las empresas para emprender por si solas programas de construcción y financiamiento de viviendas para sus trabajadores, eran los obstáculos hasta entonces insalvables que obstaculizaban el goce efectivo de este derecho social consagrado en beneficio de la clase trabajadora.

Sin embargo, algunas instituciones del Sector Privado, contribuyeron en la medida de sus posibilidades a la solución del problema, posiblemente el esfuerzo más importante corresponde al Banco Nacional de México, S. A., que inició en gran escala sus actividades, construyendo la Unidad habitacional El Altillio, en la ciudad de México.

A menor escala, algunos ingenios azucareros del país contribuyeron con modestas dotaciones de habitaciones a sus trabajadores, pero debo hacer notar que los proyectos de construcciones que señalo en este capítulo, fueron realizados todos ellos hasta antes del año de 1970.

Ahora bien, ¿Quién o quiénes y por medio de qué sistema de financiamiento construirían las viviendas de interés social que necesitaba de

inmediato el país? Ya estudiamos que no obstante la declaración de inconstitucionalidad de la reglamentación existente, algunas empresas habían llevado a efecto mediante el cumplimiento de los respectivos Contratos Colectivos, algunos proyectos de construcción de habitaciones tendientes a solucionar en la medida de sus posibilidades, el problema habitacional de sus respectivos trabajadores, cuidándose, claro está, de que con ello no se impidiera la natural evolución y proyección económica de la misma empresa.

Según hemos podido ver a través de las cifras que ya han sido establecidas, el Sector que dedicó mayores esfuerzos en este período al ataque del déficit de viviendas de interés social, fue el Estado, y de igual forma algunas empresas descentralizadas que contribuyeron en mayor o menor proporción.

Sin duda alguna, la constante presión ejercida por los trabajadores a través de sus sindicatos ante las autoridades, fue determinante para que el sector público se preocupara en construir el mayor número posible de viviendas de interés social, dando lugar a la construcción en todos los ámbitos del país de unidades habitacionales de características sociales.

Los recursos con que se hicieron realidad estos proyectos, fueron proporcionados casi en su totalidad por el Gobierno Federal, conseguidos a través de instituciones bancarias oficiales.

a) EL PROBLEMA HABITACIONAL EN EL AMBITO INTERNACIONAL.

El problema habitacional inquietaba ya en el ámbito internacional de una forma muy importante. Por primera vez se trató a ese nivel el difícil problema en la 45a. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, con sede en Ginebra, Suiza, en el año de 1961.

La Organización Internacional del Trabajo que tuvo su origen - según disposiciones contenidas en el Capítulo XIII del Tratado de Versalles, surge como un organismo con vida propia, marginal de la O. N. U., y actúa en una Conferencia en la que los Gobiernos afiliados están representados por dos delegados gubernamentales, un delegado empleador y un representante trabajador. Debo hacer notar que los delegados acreditados ante ese organismo, acuden con el carácter de ministros plenipotenciarios, para negociar tratados, de modo que negocian un tratado multilateral en nombre del país que representan, denominándose éste, Convenio Internacional y obligando al estado a presentarlo ante su órgano gubernamental (El Senado), para su ratificación o en su caso informen en la siguiente Conferencia las dificultades que existan para ello.

Por otro lado, existen también las recomendaciones que sin ser tratados, si determinan el Acuerdo de voluntades para establecer normas en todo aquello que por la complejidad del problema que encierran y diferentes situaciones que se presentan de país a país, no sea posible llegar a un tratado multilateral.

Por estas consideraciones, en la 45a. Conferencia Internacional del Trabajo, fue adoptada por una arrolladora mayoría a favor, -- (Votando en favor los cuatro representantes de nuestro país), una recomendación donde se reconoce que, "El problema de la vivienda de los trabajadores es un problema de política nacional",²⁰⁾ que debe tener por

(20) O.I.T. Actas Provisionales.- XLV Reunión, Ginebra,- Pág. XIII a XIX.- Núm. 28.- Editorial Kudinq. Ginebra Suiza.- 1961.

objeto lo siguiente:

El fomento dentro de la política general relativa a la vivienda, de la construcción de viviendas e instalaciones colectivas conexas, -- con el fin de garantizar que se haga extensiva la posibilidad para todos los trabajadores y sus familias de adquirir un alojamiento adecuado y decoroso en un medio ambiente apropiado. Debería darse prioridad a las personas cuyas necesidades sean más urgentes, conteniendo como principio general número 1, que debería aplicarse a los trabajadores manuales y a los que no lo sean, incluyendo a los de edad avanzada, jubilados e incapacitados.

Continúa diciendo la recomendación que en los programas de construcción de viviendas para trabajadores, convendría dejar un amplio -- márgen a la iniciativa privada, cooperativas y a las empresas públicas, teniendo en cuenta, las necesidades en esta materia tanto como los imperativos de un desarrollo económico equilibrado.

En el Capítulo III de la Recomendación se determina la responsabilidad de las Autoridades Públicas, por medio de un organismo en que -- estarían asociadas también las representaciones obreras y de empleados.

En el apartado Segundo, del Capítulo V, se dice que:

"Debería reconocer que no es generalmente conveniente que los empleadores proporcionen directamente viviendas a sus trabajadores, salvo cuando sea necesario por circunstancias tales como -- por ejemplo, la de estar situada una empresa a gran distancia -- de los centros normales de población, o cuando la naturaleza --

del empleo requiera que pueda disponerse del trabajador con poco tiempo de aviso" (21)

En el capítulo relativo al financiamiento, habla de los problemas correspondientes a los programas, y señala en el apartado 16 una cuestión que resulta muy importante y cuya trascendencia se observaría prácticamente algunos años más tarde, textualmente dice lo siguiente:

"En los países donde existan posibilidades de créditos bien establecidos, deberían fundarse sistemas nacionales de seguros como garantía de préstamos hipotecarios..." (22)

En otra parte de la recomendación, se sugiere que los programas de construcción de viviendas se planeen de modo que puedan intensificarse en aquellos períodos económicos de sensibles bajas, con el inmediato objeto de buscar el equilibrio, promoviendo el desarrollo a la vez.

Este documento se consolidó como el primer intento realizado para sentar las bases que resolvieran el problema habitacional en el ámbito internacional, con el planteamiento de las recomendaciones mencionadas.

Seguramente el documento aprobado en Ginebra, con motivo de la 45a. Conferencia de la O. I. T. aunado a la fuerte y decidida presión ejercida por los trabajadores al servicio del estado, lograron una influencia determinante para que el gobierno decidiera reformar en su beneficio el Artículo 123 Constitucional, creando el inciso B, que dispone las bases a través de las cuales deberán reglamentarse las relaciones en

(21) Op. Cit. Pág. XIII

(22) Idem Op. Cit. Pág. XV

tre los poderes de la Unión, los gobiernos del Distrito Federal y Te-
rritorios Federales y sus trabajadores.

Se dispone en la Fracción II, del inciso B, que la Seguridad__
Social se organizará conforme a bases mínimas y, en el inciso F de -
éste, señala que se proporcionarán habitaciones baratas a los traba-
jadores en arrendamiento o venta, conforme a programas previamente -
establecidos, determinando claramente la Ley Orgánica del inciso B, -
del Artículo 123 Constitucional, que ésta es la norma que debe se---
guirse, constituyéndose el ISSSTE con motivo de esta disposición, co-
mo el Organismo Público descentralizado con que cuenta el estado pa-
ra los efectos de proporcionar habitación a sus trabajadores.

Resulta incomprensible que el gobierno sin razón aparente al-
guna, no se haya decidido a aplicar este sistema para la clase traba-
jadora en general al realizar y aplicar las reformas que estudiamos,
pues si en esta Ley Orgánica y sus capítulos respectivos se estable-
cen regímenes de pensiones, préstamos, etc., integrando un sistema -
preciso y congruente para la satisfacción progresiva del déficit ha-
bitacional, no incluyó en la Ley de 1970 un sistema similar.

Por otra parte, las Naciones hermanas del Continente America-
no, realizaron, ya con el antecedente de la recomendación tomada en
la O. I. T. en 1961, varios congresos Interamericanos de vivienda, -
en cuya mesa se trató el problema habitacional latinoamericano, en--
marcándolo a nuestras características especiales de países que se en-
cuentran a punto de alcanzar, o se encuentran, en pleno subdesarrollo
económico, imperando por otra parte y desafortunadamente en una ---
gran parte de ellos, graves desordenes políticos que no permiten se-
proyecten en los aspectos económico político y social.

b) SOLUCIONES ADOPTADAS POR DIFERENTES PAISES.

Debo señalar que a la reunión de la O. I. T., en Ginebra precedie ron una serie de iniciativas formuladas por los sectores público y privado en todo el mundo, correspondiendo el primer término a los patrones que en los países altamente industrializados, ofrecieron a su personal, que por razones de funcionamiento operaban fuera de las ciudades, habitaciones en alquiler o con facilidades para su adquisición a título de compra, con esta finalidad, se crearon "Grandes Sociedades de Edificación como las Building Societies, en Gran Bretaña, o las Building and Loan Societies en los Estados Unidos de Norteamérica, que aunque ofrecen facilidades de diversa índole son más populares que obreras propiamente dichas." (23) Destacando la acción del sector obrero por medio de las sociedades cooperativas de edificación.

Estas iniciativas contaron con el apoyo decidido de los poderes públicos, traduciendo este en subsidios, exención de gravámenes, expropiación y destrucción de casas insalubres.

A partir de 1937, la acción del estado para resolver el problema habitacional en el mundo, se tornó más decidido.

En ese año, surge en Australia una Ley, por la que es creado un Consejo de vivienda para construir una ciudad modelo, destacando la autorización extendida por el Ministerio de Salubridad para demoler las casas insalubres.

En Bélgica funciona la Sociedad Nacional de Casas Baratas, y des

(23) Derecho del Trabajo y Previsión Social.- Antokolitz Daniel, --- Pág. 554.- Tomo II.- Editorial Guillermo Kraft Limitada.- Seg. Edición.- 1953.

de 1938, "La Federación Belga de Urbanismo y de la Vivienda". (24)

Por su parte en Francia, mediante decreto de 24 de mayo de 1937, mandó expropiar las viviendas insalubres, procediendo a la inmediata -- construcción de viviendas cómodas e higiénicas, tanto en el medio urbano como en el rural. En mil novecientos treinta y nueve, se expiden de cretos por los que se estimula la industria de la construcción de habitaciones, reduciéndose los gravámenes.

El Sector Público en Gran Bretaña, por conducto de Housing Financial Provisions Act, del año de 1938, según nos explica Daniel Antokoletz en su obra, "Derecho del Trabajo y Previsión Social", "Otorga subsidios para la construcción de barrios obreros". (25)

En el Continente americano, el estado también realiza esfuerzos para la edificación de habitaciones en beneficio del sector obrero.

En Brasil, se construyen ciudades obreras en los grandes centros industriales y se conceden préstamos para edificación de habitaciones a los miembros de las cajas de retiros y pensiones, además, el Hogar -- Obrero recibe gratuitamente terrenos oficiales para estos efectos.

En la República de Chile, se construyen casas para obreros con la ayuda del estado, por conducto de la caja de la vivienda y los seguros sociales.

En el Perú, se construyó una ciudad obrera.

(24) Op. Cit. Pág. 554.

(25) Idem. Op. Cit. Pág. 555.

En los Estados Unidos de Norteamérica, según la National Housing Act, de 1934, que ya fue reformada, se garantiza el pago de los préstamos bancarios, que tengan como finalidad la construcción de habitaciones para obreros, contando además con subsidio federal.

Cabe señalar que aún en naciones tan pobres como Colombia, se destina un 2% del presupuesto municipal para las construcciones de este tipo, eximiendo de impuestos de importación, por otro lado, a los materiales que son requeridos por las cooperativas de construcción de vivienda obrera.

En Venezuela, se creó el Instituto Nacional de Viviendas Económicas, que construye casas con los recursos del propio Instituto, aportados mediante préstamos del Banco Nacional Hipotecario, reembolsando el fisco la diferencia que exista entre el interés que pagan los beneficiados y la tasa legal del banco. Estas casas son entregadas a título de propiedad a los trabajadores beneficiados, después de dos años de pago, "amortizándose la hipoteca en un plazo no mayor de 30 años, al 3% de interés, combinándose con un Seguro de Vida a fin de que la casa a la muerte del obrero, quede propiedad de su familia". (26) Disposición ésta última que sería aplicada también en nuestra Patria en las disposiciones que fueron establecidas en materia habitacional.

Debo hacer notar, que en Argentina desde 1915 existen leyes para el fomento y control de casas baratas, únicamente para obreros, -- condicionados a no poseer propiedades por valor superior a los - - - - \$ 3,000.00 ni renta alguna que importe ese equivalente.

Estas casas les eran vendidas por sorteos y a precio de costo, - en mensualidades fijas y con un interés del 3%.

(26) Op. Cit. Pág. 555.

CAPITULO-TERCERO.

1).- FACTORES QUE CONVERGEN PARA EL DEFICIT DE VIVIENDAS DE INTERES SOCIAL.- a) ANALISIS CUALITATIVO DE LA INSUFICIENCIA DE HABITACIONES EN LA REPUBLICA MEXICANA HASTA FINES DE 1969.- 2).- DISPOSICIONES QUE EN MATERIA HABITACIONAL CONTIENE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970.

1).- FACTORES QUE CONVERGEN PARA EL DEFICIT DE VIVIENDAS DE INTERES SOCIAL.

He estado manejando constantemente a través de este estudio el término VIVIENDA DE INTERES SOCIAL, pero, ¿Qué debe entenderse por éste término?. La vivienda de interés social urbana es aquella cuyo uso en propiedad o alquiler es accesible a personas de escasos recursos económicos, de tal forma que no le resulte onerosa en el presupuesto familiar, significa también alojamiento en un ambiente físico y social que cumpla los requisitos indispensables correspondientes a Seguridad, higiene y decoro, estando dotada los servicios respectivos, definición -- que se desprende del análisis que he realizado hasta esta parte del estudio del déficit habitacional en México.

Contrastan notablemente las características señaladas, con las exigidas y contenidas en los planes políticos anteriores a la promulgación de la Constitución de 1917, o lo que es lo mismo, la esencia del -- problema social que implica no ha modificado esta necesidad con el transcurso de los años, sino que, por el contrario, se ve drásticamente reducido por la tremenda explosión demográfica, porque atraviesa nuestro país en la actual etapa de subdesarrollo económico.

Surge con toda notoriedad la importancia de la labor legislativa y del profundo conocimiento social de los inmortales Constituyentes de

Querétaro que palpando las necesidades de la clase trabajadora, establecieron en nuestra Carta Magna las bases jurídicas sobre las que en su oportunidad los trabajadores exigirían, de acuerdo a las necesidades de la época, el cumplimiento de los derechos sociales en ella consagrados - al modificar algunas formas de vida de la sociedad mexicana, y establecer en favor de la clase proletaria explotada, derechos protectores y reivindicatorios, ya que el Artículo 123 Constitucional, tiene por objeto el compensar las marcadas desigualdades entre las dos clases sociales que integran los factores de la producción, esto es, trabajo y capital.

Sin duda alguna nuestra patria que se encuentra iniciándose en el subdesarrollo, tiene un grave problema ante la escasez de vivienda urbana de interés social. Es muy elevado el índice faltante, perjudicando notablemente las condiciones de vida de una gran parte de la población más necesitada del país.

Los principales factores que convergen para que el déficit de la vivienda haya adquirido dimensiones alarmantes, son los siguientes que se mencionan en un orden de importancia:

- a) La explosión demográfica.
- b) La concentración de capitales en los grandes núcleos de población, que originan el éxodo rural hacia ellos.
- c) Las diferencias gravísimas en los variados niveles de vida, y
- d) El desgaste natural que produce el tiempo sobre las construcciones existentes.

Trataré de analizar a continuación aunque sea rápidamente, cada uno de los factores señalados:

El censo nacional de 1970, arrojó como dato que en la totalidad del país la población era superior a los 49 millones de habitantes, cantidad que calculándose conservadoramente, en la actualidad supera con lujo de facilidades los 51 millones de habitantes, toda vez que el índice de crecimiento demográfico en nuestro país está considerado entre los más altos del mundo. (27)

De este gran total, 29 y 21 millones aproximadamente, integraban la población urbana y rural respectivamente de la República, calculándose también conservadoramente que para el año de 1980, la población total alcanzará la cifra de 72.4 millones de personas.

Más grave se torna el panorama habitacional para el futuro en México, considerando que este tiene una extensión territorial de ----- 2 millones de Kilómetros cuadrados, de los cuales grandes extensiones se encuentran deshabitadas en razón de su misma formación geográfica y condiciones naturales, propiciando el hacinamiento demográfico en los grandes centros de población.

Las grandes masas de personas de escasos o ningún recurso económico, se ven atraídas por el espejismo de las grandes ciudades y sus temporales demandas de mano de obra, que son una consecuencia de los ciclos económicos, provocando la subocupación y cayendo miles de ellos en las grandes zonas urbanas o tugurios adyacentes, (léase Ciudad Nezahualcóyotl) que integran cinturones de miseria en los suburbios de la ciudad de México, Guadalajara y otras de gran importancia del país, provocando como una consecuencia lógica, crecientes problemas en la dotación de los servicios públicos, tales como: agua potable, energía eléctrica, drenajes, urbanización y comunicaciones en general.

(27) Op. Cit. Pág. 67.

Los presupuestos familiares con que cuenta esta parte muy numerosa de la población del país, son bajos y en consecuencia el presupuesto que pueden destinar a la vivienda es solamente de un 10 o 20% respecto a sus ingresos, según estudios realizados por el Banco de México, S. A. Este porcentaje nos habla elocuentemente, de que el tipo de habitaciones que sea facilitada a estos grupos de personas, deberá ser a título de -- servicio social, esto es, los precios que se cobrarán por concepto de -- venta o arrendamiento de habitaciones, deberá ser bajísimo, de forma que sea accesible a sus bajos ingresos.

Sin duda alguna la categoría y costo de cada casa, se encuentra en íntima relación con la clase social y respectivos ingresos que obtenga cada familia, ya que éstos, son obtenidos en relación directa con la posición social que ocupa y en relación también con los incrementos de -- producción.

Se explica de la siguiente forma: Si la producción en términos generales es alta, consecuentemente la percepción económica del trabajador estará en relación con el incremento de la producción y, lógicamente, aquel aspirará a obtener una vivienda que refleje su presupuesto económico y el medio social en que desea y puede desenvolverse. Ahora bien, de bemos considerar también la situación muy común que se presenta en nuestro medio, de que no obstante que un trabajador y su familia superen una determinada categoría de ingresos, (pudiendo ser por ende también social) no desee cambiar su forma de vida y medio social, continuando en su núcleo habitual.

El progreso que pueda alcanzar nuestro país para el futuro en el orden económico, educativo, moral y social en general, depende en gran parte de la solución que pueda dársele al déficit habitacional, pues muy

poco podrá aprovechar en su educación y desenvolvimiento social, un pequeño que no cuenta en su hogar con un mínimo de seguridad, higiene y decoro.

Para nadie es desconocido que un gran número de las habitaciones construídas actualmente en el país, carecen de las mínimas condiciones de salubridad y servicios. Fuera de los núcleos o centros urbanos modernos de población, más del 50% del total de las edificaciones, han sido construídas con materiales tan rudimentarios como la piedra y el adobe, que se traducen no solamente en una falta de las más elementales condiciones higiénicas, sino que se ve comprometida la seguridad misma de sus moradores.

Por la magnitud del déficit de viviendas de interés social, no se establecían claramente las necesidades reales y la demanda existente en el país, existiendo una gran confusión al respecto y adoleciendo también de proyectos y las consecuentes medidas que debían de seguirse para evitar que el déficit siguiera incrementándose.

En primer término, debían realizarse profundos estudios técnicos que determinaran las necesidades actuales de habitación. Desde un principio, se hizo evidente que la solución a la que habría de llegarse no sería en forma alguna una solución instantánea, es más, ni siquiera inmediata, ya que el volumen tan grande de recursos que la solución implicaba, lo tornaba absolutamente inalcanzable para la economía del país.

En segundo término, la efectividad de los proyectos para la solución del problema habitacional que fuesen encontrados, radicaban en grado muy importante, en considerar también la proyección futura de las

necesidades de la materia, ya que por el índice tan elevado de crecimiento demográfico era indispensable proyectar las futuras demandas potenciales de habitaciones cuando menos hasta 1980.

Desde luego que la proyección en el futuro de este problema, se orientaría principalmente a aquellos grupos sociales que en éste lapso de tiempo determinado serían sujetos de crédito habitacional, esto es, - que por su capacidad económica podrían adquirir en propiedad una habitación, o bien por éstas mismas razones incrementar la demanda de viviendas para arrendamiento, derivándose de ello un fuerte estímulo para las construcciones de éste tipo.

A).- ANALISIS CUALITATIVO DE LA INSUFICIENCIA DE HABITACIONES
EN LA REPUBLICA MEXICANA HASTA FINES DE 1969.

Es necesario que para comprender con toda claridad la envergadura del problema que nos ocupa, tomemos en consideración los datos estadísticos que fueron reunidos y estudiados por los tres sectores, principalmente el oficial, para de esta forma realizar los proyectos de construcciones y las reformas legislativas previas, que darán origen a los organismos oficiales que tienen a su cargo la solución a largo plazo del déficit habitacional.

Para finales del año de 1969, el déficit de viviendas de interés social, era el siguiente:

AREA	DEFICIT CUANTITATIVO	DEFICIT/P DETERIORO	DEFICIT TOTAL.	HABER ACTUAL	PORCENTAJE DE DEFICIT.
Urbana	1,397.8	1,044.7	2,442.5	5,323.6	45.9%
Rural	<u>737.3</u>	<u>859.1</u>	<u>1,596.4</u>	<u>3,436.3</u>	<u>46.5%</u>
Total:	<u>2,135.1</u>	<u>1,905.6</u>	<u>4,038.9</u>	<u>8,759.9</u>	<u>46.1%</u>

No obstante la escasa información que existe al respecto, las fuentes -- que aportaron estos datos, son dignas de todo crédito, ya que son estadísticas reunidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hasta el año de 1969. (28)

En el sector urbano del país, existían construidas 5,324 millones de viviendas. El número de cuartos para dormir era de 10,861 millones, cifras que corresponden también al área urbana.

(28) Op. Cit. Pág. 70 y 74.

Lo anterior representa que en nuestro país, más de 25 millones de personas vivan auténticamente como sardinas, en un hacinamiento correspondiente a 2.6 personas por cuarto.

Si como una posible solución se propusiera reducir éste índice a dos personas por cuarto, para resolver el .6% de la estadística, tendríamos un déficit real de 1,398 millones de viviendas, tan sólo en el área urbana, cifra que traducida en cuartos nos da un gran total de 3,494 millones, suma que habla por sí sola del tremendo déficit de viviendas de interés social en el año de 1969.

Ahora bien, siguiendo como es de esperarse el mismo ritmo de crecimiento demográfico, la población del país será para 1980 superior a los 72 millones de personas, es decir, superará en algo así como 23 millones al total de la población del país resultante en el censo de 1970.

Suponiendo que se dotara a cada familia que carece de vivienda a la fecha del cuadro estadístico señalado, deberían construirse 4,014 millones de viviendas únicamente en el área urbana, para cubrir la demanda correspondiente al incremento demográfico natural, por lo que si se incluyera en éste total natural al área rural, resultaría un gran total de 4,685 millones de viviendas.

Por otro lado no debemos dejar al margen de las estadísticas los diversos factores que determinan la depreciación paulatina de las viviendas, pues cooperan para ello una serie muy variada de factores.

El tiempo no pasa en balde sobre las construcciones y el tiempo de uso en combinación con los elementos, se traduce en que para 1980 y

solamente en el área urbana, deberán reponerse alrededor de 2,443 millones de viviendas, según opinión de especialistas en la materia. (29) Sin embargo, debe hacerse notar que para los efectos de este estudio, se han considerado e incluido viviendas que dadas las condiciones tan precarias que guardan, respecto a sus características higiénicas y de elemental seguridad, no debieran tomarse en consideración, se hizo, porque no es posible pasar por alto el gran número existente de viviendas con éstas no muy deseables características que albergan en su interior a miles de mexicanos que no reúnen la posibilidades económicas suficientes, para adquirir en propiedad o arrendamiento habitaciones donde puedan vivir dignamente.

En consecuencia, para cubrir las demandas de viviendas requeridas por el normal incremento de la población y reposición de las viviendas - en depreciación, deberán construirse para el año de 1980, algo así como 8,962 millones de viviendas, no incluyendo en esta cifra la solución del déficit total actual.

Estas cifras significan comparativamente, que deberán construirse en poco más de 10 años, aproximadamente, el total de viviendas construidas en los sectores urbanos y rural hasta fines del año de 1969, debiendo realizarse en este lapso de tiempo un esfuerzo titánico para igualar el número de construcciones realizadas en el país desde la Colonia hasta nuestros días, por medio de gigantescos proyectos urbanísticos.

Sin duda alguna que las estadísticas que he analizado, causaron alarma en todos los sectores del país, más aún si tomamos en consideración que la población urbana censada en 1966, será duplicada para el año de 1980.

(29) Op. Cit. Pág. 71.

2).- DISPOSICIONES QUE EN MATERIA HABITACIONAL CONTIENE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970.

He analizado hasta esta parte, la gravedad que representaba el -- problema habitacional en México, hasta fines del año de 1969, así como -- también las medidas que fueron adoptadas a diferentes niveles, para in-- tentar solucionarlo.

Era prácticamente imposible la gradual solución del déficit cre-- ciente, a través de las disposiciones existentes en esa época, por este motivo, cuando la iniciativa de la Ley Federal del Trabajo fue enviada - a fines del año de 1968, a la Cámara de Diputados, ya existían algunos - datos estadísticos que habían sido reunidos y estudiados en relación con el problema habitacional, considerándose para la redacción del capítulo - respectivo.

La Ley Federal del Trabajo en cuestión, fue aprobada por la Cáma-- ra de Diputados hasta el año de 1969, entrando en vigor el 1° de mayo de 1970 y que con algunas reformas nos rige actualmente.

Esta Ley y su antecesora, tuvieron como finalidad la de regular _ las relaciones de los factores de la producción en un plano de justicia _ y armonía, con el ideal de otorgarle al país una legislación laboral pro-- teccionista y tutelar de los derechos sociales de los trabajadores, ade-- cuandola a las necesidades de nuestro tiempo, tanto en el orden económi-- co, como en el social y político, dada la evolución industrial que había _ experimentado el país en el lapso de tiempo transcurrido entre las leyes de 1931 y la de 1970.

Y con la grave responsabilidad a la vez de no entorpecer el incre

mento de las inversiones del sector privado, haciendo extensivos los de rechos sociales a todos los económicamente débiles.

La Ley Federal del Trabajo de 1970, supera ampliamente en cuanto a prestaciones a la de 1931, afinando su técnica legislativa sin desviar se del ideal contenido en la Ley anterior en relación con los derechos sociales, reglamentando los que tienen por objeto la protección de los trabajadores.

La aplicación del derecho social de la clase trabajadora que se consagra en la Fracción XII del Artículo 123, prácticamente había sido nuia por las razones ya analizadas.

El goce de los derechos sociales de los trabajadores que consa- gra la Constitución de 1917, había logrado hasta la Ley Federal del trabajo de 1970, transformaciones importantes, entre ellas, la esencia mí sma de las relaciones obrero-patronales se había modificado, adquiriendo los dos sectores madurez y responsabilidad, sin embargo, la hasta ent on ces ú topica aplicación de la fracción XII Constitucional, constituía un escollo insalvable para la total aplicación de los derechos sociales, - justamente adquiridos por medio de la victoria en la lucha Revoluciona ria iniciada en 1910.

La Comisión de Diputados Constituyentes que se avocaron a los es tudios previos y redacción del proyecto de Reformas del Artículo 123, - no pudo prever en su época, el increíble desarrollo que el mundo alcan zarfa en todos los aspectos, técnicos, jurídicos y de toda índole, que trajo como consecuencia para la industria, la automatización en grado su perlativo de todos sus procesos de fabricación.

No obstante la acreditada visión futurista de aquellos hombres curtidors en los campos de batalla, haciendas y talleres, era inconcebible pudiesen imaginar que cincuenta años más tarde existieran procesos, calculadoras, cerebros electrónicos, etc., capaces de desempeñar en pocos minutos y a perfección el trabajo que a decenas de hombres les llevaría semanas enteras de trabajo agotador. ¿Cómo preveer los extraordinarios avances en el campo de la Química, que fabrica por medio de complicados procesos de elaboración toda una gama de materias sintéticas? Imposible, solo una mente visionaria como la de Julio Verne por ejemplo, podría imaginar semejantes descubrimientos, sin embargo, toda esta serie de increíbles avances técnicos son comunes y reales en nuestro medio, resultando más accesible para nuestros científicos la previsión de descubrimientos o avances en un lapso de 50 años.

La capacidad económica de las industrias de principio del siglo XX, podía medirse en razón de la poca o mucha mano de obra que empleaba para realizar sus rudimentarios procesos, de esta forma, tenemos que una empresa que contaba con más de 100 trabajadores a su servicio, podía considerarse como una de las más poderosas del país. Deduciones que con toda seguridad influyeron en el criterio de los Diputados Constituyentes de 1917.

Considero que la República Mexicana en la época revolucionaria, primordialmente integraba su economía con los productos de la minería y del campo que por su propia técnica y naturaleza empleaban abundante mano de obra.

En la industria moderna, es absurdo tratar de relacionar el número de trabajadores empleados con la solvencia económica de la empresa, pues existen en su gran mayoría, capitales sociales inmensos que solamente requieren para su funcionamiento de unos cuantos trabajadores especializados para supervisar sus complejos sistemas de producción, logrando a la vez grandes volúmenes de artículos manufacturados o materia prima.

La automatización industrial está desplazando gradual y continuamente al hombre. La máquina en la mayoría de los casos requiere para adquirirla una fuerte inversión y un bajo costo de mantenimiento, que se traduce en un incremento de la calidad y en un aumento notable de la producción masiva, que en otras circunstancias se vería limitada por el esfuerzo físico y capacidad técnica desarrollada por el hombre. La máquina suprime de paso las deficiencias humanas.

Nuestro ciclo industrial, es el de la producción masiva con óptima calidad y bajos precios, que les permitan a las empresas competir libre y ventajosamente en los mercados nacionales e internacionales, significando esta competencia para el industrial en general, una renovación constante de su maquinaria y técnicas de producción, para incrementar esta y reducir notablemente los gastos por concepto de mano de obra especializada y las prestaciones que ello implica. En caso contrario, si el industrial no puede o no quiere mejorar sus técnicas de producción, esa empresa estará destinada a convertirse en incosteable.

Desafortunadamente para la economía nacional, la agricultura no ha logrado siquiera alcanzar el subdesarrollo, en la casi totalidad del territorio nacional que cuenta con áreas cultivables, persistiendo esta situación gracias a sus mismas limitaciones económicas naturales y a la ---

aplicación de anticuados métodos de cultivo que limitan los volúmenes de producción, por la gran cantidad de mano de obra que emplean, aumentando también los costos de los productos.

Para el ejidatario en general, su problema primario en cada ciclo agrícola es lograr sacar a través de su cosecha apenas lo indispensable para sobrevivir hasta el nuevo ciclo agrícola, afortunadamente -- para la economía nacional, en zonas agrícolas como la del bajo y el norte del país, ya se ha iniciado a gran escala la automatización en el campo, caracterizándose los productos de estas regiones, por su calidad de exportación.

El por qué no ha sido posible el desarrollo de la agricultura al mismo nivel de la industria nacional, no es materia del presente estudio, más sin embargo es un tema sumamente apasionante, solamente mencionaré que no obstante que el campesinado fue motivador de la lucha de clases revolucionaria por ser un núcleo de población mayoritario, es el grupo socio-económico que menos resultados positivos ha logrado para su beneficio de la aplicación de los derechos sociales que les consagra la Constitución, caracterizándose en cambio a través de la historia, por recibir de sus mismos conacionales constantes vejaciones, engaños, y actos denigrantes, que en algunas ocasiones ha llegado al colmo de encontrarse viviendo en circunstancias similares a las experimentadas durante las etapas previas a la lucha armada que culminó con el movimiento revolucionario de 1910.

Pienso que los Diputados al Congreso de Querétaro tomaron en consideración al establecer un límite mínimo de 100 trabajadores al servicio de las empresas que estaban obligadas a proporcionarles habitación,

que a los talleres de industria pequeña en general, le resultaría totalmente antieconómico el sufragar de su capital las aportaciones que el cumplimiento de ésta disposición requería.

La evolución y progreso experimentado por nuestra patria, en todos los ordenes en un poco más de cincuenta años, transformaron el problema de la dotación de habitaciones de los trabajadores como obligación de las empresas, en un problema que por su magnitud se tornó nacional, compitiendo a todos los sectores y especialmente al estado, ya que por las reformas constitucionales de 1929, el Congreso era el único con facultades para legislar en materia de trabajo.

Legal y razonablemente debían surgir del Congreso las Reformas y Reglamentos adecuados para la cabal aplicación y ejercicio del derecho social de los trabajadores, como una victoria indiscutible de la clase trabajadora mexicana.

Estimo que debido posiblemente a influencias y presiones políticas, el gobierno no tuvo el valor necesario para afrontar la seria dificultad que le representaba reformar la Constitución política, reformas que si en años anteriores fueron necesarias, ya de 1970 en adelante resultaba una obligación improrrogable en beneficio directo de la clase trabajadora. Ya se ha visto el absurdo en que se incurrió al pretender reglamentar lo irreglamentable, sin embargo, no se atrevieron y nuevamente lo incluyeron en la Ley Federal del Trabajo.

En la exposición de motivos de la Ley Federal del Trabajo de 1970, su capítulo relativo a las habitaciones dice que se consideraron para el cumplimiento de la obligación de las empresas varias opiniones de los dos

sectores, con la expresa finalidad de encontrar la fórmula que armonizara a la vez los derechos del capital y el trabajo, sin constituir "un obstáculo grave para el desarrollo y el progreso de la industria nacional..."⁽³⁰⁾

Dice también que es indispensable distinguir entre las empresas -- que dispusieron de habitaciones por haberlas adquirido con anterioridad -- o en el centro de trabajo, y aquellas otras que no se encuentran en esa situación, concluyendo que no es conveniente el establecimiento de un sistema rígido que se deba cumplir inexorablemente, sino que es preferible un sistema flexible que tenga su base en las relaciones obrero patronales y permita la solución gradual del problema, porque, según dice, los trabajadores tienen conciencia que no sería posible exigir el cumplimiento total e inmediato de dicha fracción.

Así pues, el principal error que contiene la Ley Federal del Trabajo de 1970, es el de transmitir el vicio de reglamentación que ha sido ya señalado. La autoridad no actuó con la debida energía para reformar en cuanto fuera necesario las disposiciones constitucionales, pretendiendo reglamentar los absurdos contenidos en 57 años de irreales e ilusas reglamentaciones, mediante las disposiciones contenidas en el capítulo III del Título Cuarto de la Ley Federal del Trabajo. No transcribiré íntegramente el texto de este capítulo, porque considero por la naturaleza misma de mi trabajo de mayor importancia las reformas constitucionales y leyes reglamentarias que propiciaron el goce efectivo del derecho social de los trabajadores a casa habitación.

El artículo 136, del Capítulo III, Título Cuarto del Ordenamiento citado contiene, limitaciones a la obligación patronal de proporcionar habi-

(30) Idem. Op. Cit. Pág. 580.

tación a sus trabajadores, marginándose injustamente a un gran número de ellos ya que éste artículo dispone que los trabajadores de planta que en número menor de 100 le presten sus servicios a una empresa, los que tengan planta de trabajo reconocida con una antigüedad menor de un año y todos aquellos que no fueran trabajadores de planta, se vean privados del goce de este derecho social.

Esta disposición constituye un atentado a los principios mismos del Derecho Laboral que tiene por funciones el de proteger y tutelar a la clase trabajadora en su totalidad, precisamente de los detentadores del capital, debiendo proteger por igual a todos aquellos que prestan un servicio a otro y viven de su trabajo. Bases de seguridad social que por el contenido de esta disposición no se hacía extensivo a todas las personas que se encontraban en esta situación.

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

Debo hacer hincapié en el oportuno y razonable comentario vertido por el maestro Alberto Trueba Urbina, en relación con esta disposición:

"Aún cuando se reproduce esencialmente la Fracción XII del Artículo 123 Constitucional, no se resuelve adecuadamente el problema habitacional de los trabajadores ya que debió generalizarse el pensamiento del Constituyente de 1917, a fin de que todos gocen del beneficio de tener habitación, sin hacer distinciones injustificadas y tomando en cuenta el desarrollo industrial que se ha operado en nuestro país; por lo que es conveniente darle una solu---

ción adecuada y práctica al problema: 1o.- Debe crearse el Instituto Social de la vivienda obrera, con representación de trabajadores y gobierno. 2o. El patrimonio del Instituto se formará con la aportación de las empresas o patrones y el Estado, tomando en cuenta el número de trabajadores que laboran en cada empresa y el salario de los mismos a semejanza del sistema de cuotas del IMSS. 3o.- Deberán hacerse los estudios e investigaciones que sean necesarios para la resolución del problema habitacional dentro del término de 3 años a que se refiere el artículo 123, así como la cooperación económica de los trabajadores, para adquirir las habitaciones en propiedad o en arrendamiento." (31)

La visión práctica y razonable del maestro Trueba Urbina podemos valorarla debidamente, si analizamos su comentario y opinión al respecto y la comparamos con las reformas y leyes reglamentarias, que a tres años de haber expuesto su criterio se vino a poner en práctica. Tal parece que el maestro hubiera realizado con motivo de las Reformas a la Constitución, Ley Federal del Trabajo, y Ley Orgánica del INFONAVIT, un extracto de ideas para resumirlo finalmente en su brillante comentario.

Por otra parte, con esta disposición se propiciaba la segregación industrial, pues obviamente el capitalista trataría por todos los medios a su alcance de evadir el colocarse en situación tal que provocara su obligación legal en los términos descritos en la Ley. Para esto, no dudo que sacrificaría una parte de sus ganancias con el objeto de adaptar sus industrias en tal forma que funcionaran con - - - - -

(31) Nueva Ley Federal del Trabajo.-Trueba Urbina Alberto.- Pág. 77 a 78 Segunda Edición.

un total máximo de hasta 99 trabajadores, entorpeciendo de esta forma el desarrollo industrial del país y originando de paso, un mayor desplazamiento de mano de obra por la automatización industrial, situación que tornaría nuestra economía totalmente catastrófica, si consideramos los datos proporcionados por el Banco de México, en el sentido de que si el país en el decenio de 1970-1980, sostenía el ritmo de crecimiento demográfico, sería necesario crear anualmente 400,000 plazas nuevas.

Dispone también la Ley de 1970, que si la empresa construye habitaciones para proporcionarlas a sus trabajadores en arrendamiento, combrará por concepto de rentas un máximo que no superará al 6% anual del valor catastral de las habitaciones y, por otro lado, en las disposiciones relativas a la protección al salario, solo se autoriza una deducción a éste no mayor del 15% para pago de rentas, pero en el caso de que las habitaciones se construyeran para que sean adquiridas en propiedad por los trabajadores, deberá convenirse con estos:

a) El monto de las aportaciones de la empresa.

b) La forma de financiamiento para que los trabajadores paguen su parte convenida.

c) El número de habitaciones y la fecha en que deberán construir se en periodos anuales, proporcionando la Ley un término de 3 años desde la fecha en que entró en vigor, o bien en el caso de empresas de nueva creación al día siguiente del primer año de funcionamiento, término legal para que empresas y Sindicatos lleguen a un acuerdo en relación a los proyectos de construcciones.

Con los resultados obtenidos de la aplicación de estas disposiciones, se hizo evidente que en realidad lo que buscaron las Autoridades fue observar cuanto daban de sí estos convenios que debían celebrarse entre las partes, pero sin esperanza real de éxito.

Una vez presentada la solicitud del trabajador para adquirir -- habitación debería, con base en las preferencias establecidas, investi- garse la situación familiar del trabajador y una vez hecho esto, la em- presa simplemente le manifestaría que no tenía habitaciones ni dinero -- disponible para construir las. ¿Qué sucedía ante esta determinación pa- tronal.?

Las Juntas de Conciliación y Arbitraje, siguiendo el procedi- miento especial establecido y por medio del cual se encontraba como in- termediaria entre el conflicto de orden económico y ordinario, debían -- valorar y juzgar detenidamente la capacidad económica de una empresa -- y si ésta no la tenía suficiente, tampoco estaba obligada a cumplir -- con esta disposición en los términos fijados por el Artículo 182 del -- procedimiento.

En resumen, con el capítulo relativo a la habitación para los -- trabajadores de la Ley Federal del Trabajo de 1970, lógicamente se pro- rrógó la gravedad del problema por otros 3 años más, mediante un siste- ma absurdo, irreal, confuso e inoperante, haciéndose manifiesta la fal- ta de energía y decisión del gobierno para afrontar los graves proble- mas nacionales que como el de la habitación, afectan directamente a -- grandes masas de población, requiriendo para solucionarlo independien- temente de análisis reales e inteligencia, decisión para actuar en el -- momento preciso y no provocar en cambio con prórrogas el incremento de un déficit cuantitativo habitacional.

CAPITULO CUARTO.

"ULTIMAS DISPOSICIONES CREADAS PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA HABITACIONAL EN MEXICO."

1) ORIGEN DEL INFONAVIT. 2) REFORMAS CONSTITUCIONALES, 3) REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970 4) COMENTARIOS.

1) ORIGEN DEL INFONAVIT.

Desde el inicio de la Campaña Presidencial del actual primer mandatario del País, mostró una profunda preocupación por tratar de dedicar sus esfuerzos a la solución de los graves problemas de diversa índole -- que estaban afectando, y afectan a los Nacionales, solicitando por este motivo una colaboración muy estrecha de los sectores obrero y patronal.

Entre los problemas de difícil solución, destacaba por su importancia el ya añejo y prácticamente intocado problema habitacional, por tal motivo, desde el día 6 de diciembre de 1971, la Comisión Nacional -- Tripartita que se había constituido como órgano de consultas del Ejecutivo con representantes de los 3 sectores, se avocó al estudio y conocimiento que les significaba la solución del problema habitacional de la clase trabajadora.

Siguieron a la primera, una larga serie de prolongadas reuniones entre los tres sectores, se plantearon y discutieron durante este tiempo varias soluciones, propuestas todas ellas para tratar de encontrar una solución práctica. Algunas de ellas fueron tomadas en consideración. Sin embargo muchas fueron desechadas.

El esfuerzo desarrollado por los integrantes de la Comisión Nacional Tripartita fue extenuante, se trató por todos los medios a su alcance de conocer la situación que imperaba en otros países en materia habitacional, nombrándose inclusive con esa mira, comisiones que fueron --

a observar sus experiencias para tratar de formar un criterio efectivo - para ponerlo en práctica más tarde en nuestro país, si se adecuaba a --- nuestras condiciones socio-económicas.

Debemos destacar que la Representación Obrera ante la Comisión, _ entabló su última y tenaz lucha en este renglón, para conseguir hacer va ler el ideal consagrado en la Fracción XII del Art. 123 Constitucional _ que por las razones estudiadas, había sido injustamente limitada a un -- grupo exclusivo de la clase trabajadora.

El resultado de las agotadoras jornadas de trabajo llevadas a ca bo en el seno de la Comisión fue sumamente halagador y justo, pues logró cristalizar los ideales sociales contenidos en la Constitución de 1917, _ planteando las bases para los beneficios sociales de la clase trabajado ra en general y para solucionar el problema habitacional actual, sin des culdar el incremento futurista, proporcionando los medios por los cuales los trabajadores y sus familias pueden adquirir en propiedad habitacio-- nes, propiciando también la creación del patrimonio familiar, y no solo _ éso, sino que por medio del Sistema de Financiamiento creado, se podrán _ construir, mejorar y reparar las viviendas que así lo requieran en el ám bito nacional, beneficiando con ésta medida a la totalidad de la clase - trabajadora, alzándose el estado a través de sus instituciones en fun--- ción plena tutelar y proteccionista de los derechos de los trabajadores.

Se transforman por medio del proyecto de reformas constituciona les, los extremos básicos estructurales de la obligación patronal, o sea el proporcionar casas en arrendamiento y el requisito mínimo indispensable para esta obligación de cien trabajadores de planta en las empresas. Con estas limitaciones, solamente se hacían acreedores a este derecho so cial un mínimo de trabajadores, contrariando los postulados básicos de - la Legislación Laboral.

Para que todo este sea una realidad, el sector Empresarial aportará un 5% sobre los salarios que perciban los trabajadores, permitiendo de esta manera desde el inicio del programa la formación, en su beneficio de un fondo de ahorro con ese equivalente por medio del cual le será posible la adquisición a título de compra de sus respectivas habitaciones.

El total de las aportaciones patronales servirá para constituir el Fondo Nacional de la Vivienda, organismo creado por una necesidad social de la clase trabajadora.

2) REFORMAS CONSTITUCIONALES.

El 23 de diciembre de 1971, le fue presentado en sesión formal de la Comisión Nacional Tripartita al C. Presidente de la República, el proyecto de Reformas a la Constitución, misma que hizo suya turnándola de inmediato para su estudio y aprobación consecuente al Congreso de la Unión, por conducto de la H. Cámara de Diputados, quienes encargaron de ella a las Comisiones Unidas primera de Puntos Constitucionales, Trabajo, del Desarrollo de la Vivienda y de los Estudios Legislativos (Secc. Constitucional).

El dictámen que ofrecieron fue objeto de un amplio debate, resultando aprobada la iniciativa por unanimidad de votos el día 28 de diciembre de ese mismo año, turnándose inmediatamente para su aprobación a la Cámara de Senadores, resultando también aprobada por unanimidad el día 30 de ese mismo mes.

Con fecha 8 de febrero de 1972 fue enviada la iniciativa de Reformas a la Comisión Permanente del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, para que con la previa aprobación de todos los Congresos integrantes de la Federación, fuesen publicadas las Reformas Constitucionales en el Diario Oficial del día 14 de febrero de 1972, entrando en vigor 15 días después de su publicación.

El texto de la Iniciativa de Ley, ahora Precepto Constitucional, presentado como resultado de los trabajos de la Comisión Nacional Tripartita al C. Presidente de la República, es el siguiente:

Art. 123.-

FRACCION 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 un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos, crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una Ley para la creación de un organismo integrado por Representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Dicha Ley regulará las reformas 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 enfermeras, - - - - -

y demás servicios necesarios a la comunidad."

" T R A N S I T O R I O :

UNICO.- La presente reforma entrará en vigor 15 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación." (32)

De esta forma, se universalizaba en beneficio de la totalidad de la clase trabajadora el ideal social del Constituyente de Querétaro, -- pues ya lo dijo el maestro Alfonso Trueba Urbina en su obra "Tratado de Legislación Social", al tratar este problema, " Que este artículo contiene principios que gravitan sobre el grupo obrero, sobre la colectividad obrera, sobre la masa, bajo el título del trabajo y de la Previsión Social. " (33)

Justa, razonablemente, se hacía por fin efectivo el principio de derecho social consagrado en esta fracción, obligando a toda empresa a proporcionar mediante sus aportaciones, habitaciones cómodas e higiénicas a la totalidad de sus trabajadores y sin distinciones de ninguna naturaleza, protegiendo y tutelando de esta forma a la gran masa trabajadora, que son los que en forma directa necesitan de la protección y tutela del Estado con base en los preceptos constitucionales y respectivas Leyes Reglamentarias.

De esta forma se emprendía el ataque a nivel nacional, con las aportaciones de los patrones al Fondo creado para tal efecto, como fórmula común para la solución del problema, logrando de igual forma, la creación de miles de fuentes de trabajo, precisamente en aquellos sectores del país que más necesitados se encuentran, generando consecuentemente, un incremento en las demandas de artículo de consumo que revitalizará sin duda alguna la economía nacional, logrando una más justa redistribución de la riqueza.

(32) Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores, Págs. 15 y 16 .- 1972.

(33) Tratado de Legislación Social.- Trueba Urbina Alberto. Pág. 154.

Por otra parte, esta nueva norma constitucional debía ser objeto de dos Leyes Reglamentarias para su aplicación, mismas que fueron las reformas a la Ley Federal del Trabajo, en su capítulo correspondiente, y la expedición ya declarada de utilidad social, de la Ley por la que sería creado el organismo que administraría en forma tripartita los cuantiosos recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.

La estructuración tripartita de esta Institución de Derecho Social, es la fórmula que establece el sistema más propicio para alcanzar el ideal social de la Constitución de 1917, reafirmando con estas reformas el carácter tutelar y proteccionista de las disposiciones contenidas en el Artículo 123, marchando bajo la más estricta vigilancia del gobierno, acorde a los programas de desarrollo trazados para el país, equilibrando de esta forma los sectores de la producción.

Considero importante transcribir a continuación una parte de la exposición de motivos de las reformas constitucionales:

" EXPOSICION DE MOTIVOS.

Las acciones que habrán de derivarse de esta reforma constitucional, parten de la convicción de que las carencias crecientes en materia de vivienda, aceleradas por la expansión demográfica, generan un problema de tales proporciones que no se les puede hacer frente en nuestro tiempo, a través de sistemas de arrendamiento o de ayudas parciales, ni confiarse por entero a los Convenios que aisladamente celebren entre sí los obreros y los patrones. Se hacía necesaria la adopción de un plan que movilizara recursos masivos durante un período indefinido de tiempo y de un programa financiero de carácter resolvente que permitiera auspiciar, en todas las regiones de la república una política integral de vivienda... y,

continua diciendo, la modificación constitucional que se propone corresponde a una evolución del Derecho Social, que tiende a garantizar las condiciones mínimas de bienestar para la población mediante sistemas de solidaridad más que a través de la exigencia directa a una empresa determinada. Se consideró, no obstante, que deberían conservarse en el nuevo texto de la Fracción -- XII del Artículo 123, las obligaciones consignadas para las empresas que se encuentran fuera de las localidades urbanas, en el sentido de establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad..." (34)

De la exposición de motivos, se desprende el perfecto conocimiento del problema en toda su magnitud, así como los diversos estudios -- que fueron realizados. Implica un acto de respeto en memoria del Constituyente de 1917, toda vez que hasta donde fue posible se conservó integro el texto original de la fracción que fue reformada.

(34) Revista Mexicana del Trabajo.- Pág. 54 y 55, Tomo I.

3).- REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970.

Al sufrir transformaciones radicales la Fracción XII del Artículo 123 constitucional, resultaba en consecuencia totalmente obsoleto el capítulo relativo de la Ley Federal del Trabajo vigente, en que como ya vimos, se marginaba de el beneficio de los derechos sociales a un gran número de personas de la clase trabajadora.

Al discutirse en el seno de la Comisión Nacional Tripartita el auz proyecto de Reformas a la Ley Federal del Trabajo, provocó al igual que las reformas constitucionales, arduas disputas entre los representantes de los tres sectores, que llegaron inclusive a estar en pugna. Pero finalmente, se llegó a un acuerdo que se concretó en el proyecto de reformas que fue presentado a la consideración del Ejecutivo, quien lo hizo suyo, Se presentó el proyecto ante la H. Cámara de Diputados en la misma sesión del 22 de diciembre de 1971.

Las reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo propuestas al Ejecutivo, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de abril de 1972, y son las siguientes:

" D E C R E T O :

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

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

ARTICULO 1º.- Se reforma la Fracción II y se adiciona con un Fracción III el Artículo 97 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

ARTICULO 97.- Los salarios mínimos no podrán ser objeto de -

compensación, descuento o reducción salvo en los casos siguientes:

I.- ...

II.- Pago de rentas a que se refiere el artículo 151. Este descuento no podrá exceder del 10% 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 20% del salario."

Comentario.- No obstante que los descuentos relacionados en estas fracciones contravienen lo dispuesto en la Fracción VIII del Artículo 123, - es comprensible por la prestación que se les otorga a cambio, más sin embargo, debería haberse optado por otra solución, como por ejemplo que el mismo fondo cubriera con los intereses de sus depósitos, las aportaciones de los trabajadores que se encuentran colocados en esta situación económica.

"ARTICULO 11.- Se reforman los artículos 110, Fracciones II y III, 136 al 151 inclusive y 782 de la Ley Federal del Trabajo, para que dar como sigue:

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

I.- ...

II.- Pago de la renta a que se refiere el Artículo 151 que no podrá exceder del 15 % de su 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.

ARTICULO 136.- Toda empresa agrícola, industrial, minera ó 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 5% sobre los salarios Ordinarios de los trabajadores a su servicio."

Comentario.- Esencialmente, éste artículo reproduce el contenido de la Fracción XII Constitucional, universalizando la obligación patronal de proporcionar habitaciones a sus trabajadores, extendiéndose la obligación a todo tipo de negociaciones. Se les otorga esta prestación a los trabajadores como un legítimo derecho social, sin más limitaciones que las inherentes a las dificultades propias de los proyectos de construcción, aplicándose en favor de toda aquella persona que preste a otros sus servicios, sea cual sea la naturaleza de esta prestación. Esta es la real finalidad del Derecho del Trabajo, tutelar y proteccionista de la clase trabajadora.

La aportación patronal sobre los salarios ordinarios de los trabajadores, servirá para que formen su patrimonio familiar, o bien adquieran en propiedad una de las "100 000 habitaciones proyectadas para construirse anualmente".(35) De esta forma se trata de proteger la integridad fa-

(35) Temas de Vivienda No. 1.- INFONAVIT.- Pág. 70.- 1972.

miliar y se da un gran paso para la afirmación y dignificación de la --
clase obrera.

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

"ARTICULO 138.- Los Recursos del Fondo Nacional de la Vivien da serán administrados por un organismo integrado en forma tripar tita por Representantes del Gobierno Federal, de los Trabajadores y de los Patrones."

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

"ARTICULO 140.- El organismo a que se refieren los artícu-- los 138 y 139, tendrán a su cargo la coordinación y el financia-- miento de los programas de construcción de casas habitación desti nadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores."

"ARTICULO 141.- Las aportaciones al Fondo Nacional de la -- Vivienda, son gastos de Previsión Social de las empresa y se a--- plicarán 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 cuarenta por ciento del importe de los depósitos que en su favor se hayan acumulado hasta esa fecha, se aplicará de inmediato como pago inicial del crédito concedido.

II.- Durante la vigencia del Crédito, se continuará aplicando el cuarenta por ciento de los abonos subsecuentes quedaba hacer el trabajador.

III.- Una vez liquidado el crédito otorgado a un trabajador se -- continuará aplicando el total de las aportaciones empresariales -- para integrar un nuevo depósito en su favor.

IV.- El trabajador tendrá derecho a que se le haga entrega periódica del saldo de los depósitos que se hubieran hecho a su favor, con diez años de anterioridad.

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

VI.- En el caso de que los trabajadores hubieran recibido crédito hipotecario, la devolución de los depósitos se hará con deducción de las cantidades que se hubieran aplicado al pago del crédito hi potecario en los términos de las fracciones I y II de este Articu lo."

Comentario.- Disponiéndose que las aportaciones patronales a los depósi

tos en favor de un trabajador se dirijan al pago de los créditos concedidos en un 40%, se busca que permanentemente cuente el fondo con recursos suficientes para promover el incremento de proyectos de construcción de habitaciones, estableciendo por otra parte, la entrega periódica del saldo de los depósitos que se hayan efectuado en favor de los trabajadores, durante un periodo de tiempo de 10 años, siempre y cuando en ese periodo no hayan sido aplicados al financiamiento de habitaciones en su favor.

Implica también una protección a la familia del trabajador en los casos que se señalan en la Fracción V, que tiende a proteger ante esas circunstancias la integración familiar del trabajador. Esta disposición contiene un profundo ideal social.

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

Comentario.- Esta disposición que ya estaba contenida en la Ley de 1970, tiende a evitar el desgranamiento industrial y la consecuente evasión de la aportación patronal al Fondo Nacional de la Vivienda.

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

Comentario.- Se entiende por salario ordinario, aquella cantidad de dinero que percibe en efectivo y por cuota diaria cada trabajador, sin que deba incluirse ninguna otra prestación tales como las gratificaciones, prima de vacaciones, de aguinaldo, etc.,

"ARTICULO 144.- Se tendrá como salario máximo para el pago de las aportaciones el equivalente a 10 veces el salario mínimo general en la zona de que se trate."

Comentario.- Esta disposición protege tanto los intereses del trabajador como los de las empresas, ya que en beneficio de los primeros, los créditos que otorga el Instituto no son muy cuantiosos, pues de ser así, reducirían notablemente su capacidad en cuanto al número de trabajadores beneficiados. Por lo que hace a las empresas, de esta forma no pagan por concepto de aportaciones al Instituto, cantidades excesivas en detrimento directo de su economía.

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

Comentario.- No asume el Fondo la responsabilidad del pago de las primas porque le resultaría gravoso y además, seguramente se consideró que esta actividad no forma parte de las actividades propias para las que se creó el organismo.

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

Comentario.- No estoy acorde con esta disposición, pues si bien es cierto que en algunos casos y principalmente en los grandes centros de población, se les proporcionan habitaciones a este sector de la clase trabaja

dora, en la provincia sucede lo contrario y por otra parte, generalmente sus respectivas familias no son admitidas en los centros de trabajo, por lo que considero que esta disposición contraría el --- ideal social de la Ley Federal del Trabajo, marginando injustamente a un numeroso sector que no goza de este beneficio.

"ARTICULO 147.- El Ejecutivo Federal, previo estudio y dictámen 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.
- II.- Los trabajadores a domicilio.

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

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

Al efectuar la aplicación de recursos, se distribuirán entre las --

distingtas 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 en los términos a que se refiere el Artícu
lo 139."

Comentario.- La distribución de los Recursos por el Fondo, así como la
determinación de las diferentes regiones en que pondrán en marcha los_
proyectos, era y es necesario, pues se busca con ello solucionar el pro
blema habitacional progresivamente en aquellas zonas del país más nece
sidades, propiciando la derrama de recursos sobre las zonas del país -
que presentan un menor incremento económico.

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

Comentario.- Se respeta de esta forma el principio de universalidad --
del Derecho Laboral, tutelar y proteccionista de la clase trabajadora,
para otorgarles a todos aquellos que se encuentran en esta situación,_
las mismas facilidades para la obtención de créditos o bien para la --
formación de los fondos que podrán hacer efectivos en un término de --
10 años siempre y cuando no hayan sido empleados ya con esta finali--
dad.

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

I.- Las empresas están obligadas a mantenerlas en condiciones de habitabilidad y hacer oportunamente las reparaciones 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 45 días y,

III.- Esta prohibido a los trabajadores:

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

ARTICULO 782.- Las disposiciones de este capítulo rigen la tramitación de los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de los artículos 28 Fracción III, 151, 158, 204 Fracción IX, 209 Fracción V, 210, 236 Fracción III, 398, 418, 424 Fracción IV, 427 Fracciones I, II y IV, 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.

T R A N S I T O R I O S :

ARTICULO 1...

ARTICULO II.- La obligación de enterar las aportaciones a que se refiere el nuevo capítulo III del Título IV, empezará a correr a partir de la fecha que señale la Ley que cree el Organismo encargado de administrar los Recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.

ARTICULO III.- Las empresas que con anterioridad a esta Ley estén otorgando cualquier prestación en materia de habitación, 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 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 hubiera controversia sobre el valor de las prestaciones, el problema será resuelto por el organismo tripartito responsable de la Administración del fondo.

ARTICULO IV.- 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 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 tripartito a que se refiere el artí

culo anterior. (36)

Comentario.- Debiendo la Ley Federal del Trabajo, equilibrar los factores de la producción, proteger y tutelar a la clase trabajadora, no debfa provocar situaciones de franca desigualdad entre las empresas obligadas, por esta razón el artículo Tercero Transitorio dispone que las empresas que estén cubriendo una prestación superior en materia habitacional a sus trabajadores - en relación con las establecidas en la Ley, no adquirirán esta obligación, - debiendo pagar en caso contrario las diferencias que correspondan. En el último de los transitorios se protege eminentemente se sujeto de crédito de los trabajadores cuya situación sea la descrita.

(36) Revista Mexicana del Trabajo. Págs. 239 a 244.- Editada Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Primera Edición, Tomos 2-3, - Séptima Epoca. México, 1 9 7 2 .

CAPITULO QUINTO.

- 1).- LEY DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.
- 2).- ¿QUE HA HECHO EL INFONAVIT?.- 3).- LA HABITACION PARA LOS TRABAJADORES A TRAVES DE LA TEORIA INTEGRAL DEL DERECHO. CONCLUSIONES.

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

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

Por este motivo, el ejecutivo solicitó un periodo extraordinario de sesiones a la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, donde fue presentado el proyecto de Ley por el que se propuso el establecimiento del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores.

Debo destacar que este proyecto de Ley surgió de los Estudios realizados en el seno de la Comisión Nacional Tripartita, con motivo de la discusión de criterios e ideas aportadas por sus integrantes con el objeto de realizar el proyecto.

En estas discusiones participó con señalado interés el señor Presidente de la República, que de esta forma cooperó a encontrar la solución al problema que desde el inicio de su campaña política ocupó su principal atención.

La intervención directa de los tres sectores planteada en el Ar--

Artículo 123 para la organización del Fondo Nacional, es un mecanismo que cuenta ya con la experiencia adquirida en diferentes instituciones de carácter económico social con funcionamiento tripartita, como lo son el Instituto Mexicano del Seguro Social, La Comisión de Salarios Mínimos y la Comisión de Reparto de Utilidades, organismos que se ajustan al ideal Constitucional de participación de los tres sectores en la solución de la problemática nacional.

Como una feliz culminación a poco más de 3 meses de largas reuniones, el presidente de la República, invitó a los miembros de la Comisión Nacional Tripartita, a una reunión en el Palacio Nacional, para que le fuesen informados los resultados obtenidos hasta entonces. Una vez que le fue presentado el proyecto al jefe del Ejecutivo, pronunció un discurso del que considero conveniente transcribir lo siguiente:

"Yo pienso que los trabajadores de México, pueden estar legítimamente orgullosos de sus dirigentes, que han hecho un esfuerzo más en beneficio de todos los trabajadores, y que así las pugnas políticas, las aspiraciones humanas, a veces producen los ataques que en nuestras libertades se pueden dar, como no es posible que se den bajo las dictaduras que ahora tanto proliferan, esto simplemente produciría un afianzamiento de los intereses legítimos y un redoblamiento de la lucha social, con fines fecundos, como los que ahora estamos observando.

Son palabras estas de reconocimiento a quienes consideran la coordinación de factores de la producción en la empresa o la dirección de compañeros trabajadores suyos, no como un privilegio.

sino como una obligación." (37)

Con fecha 27 de marzo de 1972, el Ejecutivo en ejercicio de las facultades a él conferidas en el Artículo 71, Fracción I de la Constitución, presentó al Congreso la iniciativa de Ley de INFONAVIT, misma que fue publicada una vez que fue debidamente aprobada por el Congreso con fecha 24 de abril de 1972.

Su texto es el siguiente:

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

ARTICULO 1.- Esta Ley es de utilidad social y de observancia general en toda la República.

ARTICULO 2.- Se crea un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se denominará INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, con domicilio en la Ciudad de México."

Comentario.- Se cumple con las disposiciones Constitucionales que establecen su creación, caracterizándose dicho organismo como fiscal autónomo.

"ARTICULO 3.- El Instituto tiene por objeto:

I.- Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.

II.- Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:

a).- La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas,

b).- La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones y,

c).- El pago de pasivos contraídos por los conceptos ante-

res."

III.- Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores y.

IV.- Lo demás a que se refiere la Fracción XII del apartado A del Artículo 123 Constitucional y el Título Cuarto, Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo, así como la que esta ley establece."

Comentario.- Al fin se establece una Ley que reglamenta las disposiciones constitucionales en el capítulo relativo a los trabajadores, determinando así mismo, los objetivos del Instituto.

"Artículo 4.- El Instituto cuidará que sus actividades se realicen dentro de una política integrada de vivienda y desarrollo urbano. Para ello podrá coordinarse con otros organismos públicos."

Comentario.- Es necesaria esta coordinación para que los proyectos se desarrollen de acuerdo con las condiciones de desarrollo urbano, esto es, con factores tales como la disponibilidad de terrenos adecuados para las construcciones, las indispensables obras de infraestructura y las obvias necesidades de aquellas zonas donde se presente un déficit mayor de habitaciones.

"ARTICULO 5.- El Patrimonio del Instituto se integra:

I.- Con el Fondo Nacional de la vivienda que se constituye con las aportaciones que deben hacer los patrones de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 123, Apartado A, Fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en Título Cuarto, Capítulo Tercero de la Ley Federal del Trabajo y con los rendimientos que provengan de la inversión de estos recursos;

II.- Con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal;

III.- Con los bienes y derechos que adquiera por cualquier título y,

IV.- Con los rendimientos que obtenga de la inversión de los recursos a que se refieren las Fracciones II y III."

Comentario.- Este Artículo refleja la Reforma Constitucional, por la que se transformó la obligación temporal de dotar habitaciones, por la obligación patronal de aportar al fondo. Inicialmente el Gobierno Federal había adquirido el compromiso de aportar \$ 2,000 millones de pesos para iniciar este gran proyecto, aportación que no realizó en los términos ofrecidos, reduciendo sensiblemente el alcance real del Instituto en perjuicio directo de la clase trabajadora.

Por otra parte, dado el carácter del Instituto, se encargó de su vigilancia y control a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respectivamente, tratando con esta medida de que los recursos que maneja el Fondo, se apliquen lo más honestamente posible, beneficiando de esta manera a los trabajadores.

"ARTICULO 6.- Los órganos del Instituto serán: La Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia el Director General, Dos directores sectoriales, la Comisión de Inconformidades y de Valuación y las Comisiones Consultivas Regionales.

ARTICULO 7.- La Asamblea General es la Autoridad suprema del Instituto y se integrará en forma tripartita con 45 miembros, designados:

Quince por el Ejecutivo Federal, Quince por las organizaciones nacionales de trabajadores, y,

quince por las Organizaciones Nacionales Patronales.
Por cada miembro propietario se nombrará un suplente.

Los miembros de la Asamblea General, durarán en su cargo 6 años podrán ser removidos libremente por quien los designe.

ARTICULO 8.- El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, fijará las bases para determinar las Organizaciones Nacionales de Trabajadores y Patronos que intervendrán en la designación de los Miembros de la Asamblea General."

Comentario.- La integración tripartita en los órganos del Instituto que se señalan en los artículos inmediatos anteriores se ajusta al principio consagrado en el Artículo 123 Constitucional. Ideal Social que en la experiencia ha rendido magníficos resultados prácticos.

El tripartidismo en la Dirección General del Instituto se logró con la denominación de dos directores sectoriales, que actúan en coordinación con el Director General del Instituto.

"ARTICULO 9.- La Asamblea General deberá reunirse por lo menos dos veces al año.

ARTICULO 10.- La Asamblea General tendrá las atribuciones y funciones siguientes:

- I.- Examinar y en su caso aprobar, dentro de los últimos 3 meses del año, el presupuesto de ingresos y egresos y los planes de labores y financiamientos del Instituto para el siguiente año;
- II.- Examinar y en su caso aprobar, dentro de los últimos 3 meses del año, los estados financieros que resulten de la operación en el último ejercicio, los dictámenes de la Comisión de Vigilancia y el informe de actividades de la Institución;

III.- Decidir señalando su jurisdicción, sobre el establecimiento y modificación o supresión de las Comisiones consultivas Regionales del Instituto;

IV.- Expedir los Reglamentos del Instituto;

V.- Establecer las Reglas para el otorgamiento de Créditos y para la operación de los depósitos a que se refiere esta Ley;

VI.- Examinar y aprobar anualmente el presupuesto de gastos de administración operación y vigilancia del Instituto, los que no deberán exceder del uno y medio por ciento de los recursos totales que manejen;

VII.- Determinar, a propuesta del Consejo de Administración las reservas que deban constituirse para asegurar la operación del Fondo Nacional de la Vivienda y el cumplimiento de los demás fines y obligaciones del Instituto. Estas reservas deberán invertirse en valores de instituciones gubernamentales, y,

VIII.- Las demás necesarias para el cumplimiento de los fines del Instituto que no se encuentren encomendadas a otro órgano del mismo."

Comentario.- Entre las funciones y atribuciones señaladas, se incluye en la fracción VI una que tiende a proteger directamente los derechos de los trabajadores, transformados en recursos del Instituto, ya que no permitiendo el exceso de gastos por concepto de administración y operación del mismo se evita que los gastos excesivos llegasen en un determinado momento a mermar en forma considerable los fondos en favor de los trabajadores.

"ARTICULO 11.- Las sesiones de la Asamblea General serán presididas en forma rotativa, en el orden que establece el Artículo 7 por el miembro que cada una de las representaciones designe.

ARTICULO 12.- El Consejo de Administración, estará integrado por 15

miembros, designados por la Asamblea General, en la forma siguiente: Cinco a proposición de los representantes del Gobierno Federal --
Cinco a proposición de los representantes de los trabajadores y --
Cinco a proposición de los representantes patronales ante la misma Asamblea General. Por cada consejero propietario se designará un suplente.

Los miembros del Consejo de Administración no lo podrán ser de la Asamblea General.

ARTICULO 13.- Los Consejeros durarán en su cargo seis años y serán removidos por la Asamblea General a petición de la representación que los hubiere propuesto.

La solicitud de remoción que presente el sector se hará por conducto del Director General.

En tanto se reúne la Asamblea General los Consejeros cuya remoción se haya solicitado, quedarán de inmediato suspendidos en sus funciones.

ARTICULO 14.- Los miembros del Consejo de Administración presidirán las sesiones en forma rotativa por las representaciones en el orden a que se refiere el Artículo 12 y dentro de cada una de ellas por orden alfabético.

ARTICULO 15.- El Consejo de Administración sesionará por lo menos dos veces al mes.

ARTICULO 16.- El Consejo de Administración tendrá las atribuciones y funciones siguientes:

1.- Decidir a propuesta del Director General, sobre las inversiones de los Fondos y de los Financiamientos del Instituto, conforme a lo dispuesto por el Artículo 66, Fracción II.

- II.- Resolver sobre las operaciones del Instituto, excepto aquellas que por su importancia, a juicio de alguno de los sectores o del Director General, ameriten acuerdo expreso de la Asamblea General, la que deberá celebrarse dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se haga la petición correspondiente.
- III.- Proponer a la Asamblea General el establecimiento, modificación, supresión y jurisdicción de las comisiones consultivas regionales del Instituto.
- IV.- Examinar y en su caso aprobar, la presentación a la Asamblea General de los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores y de financiamientos, así como los estados financieros y el informe de actividades formulados por la Dirección General.
- V.- Presentar a la Asamblea General para su examen y aprobación los reglamentos del Instituto.
- VI.- Estudiar y en su caso aprobar, los nombramientos del personal directivo y de los delegados regionales que proponga el director general.
- VII.- Presentar a la Asamblea General para su aprobación, el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto, los que no deberán exceder del uno y medio por ciento de los recursos totales que administre el Instituto.
- VIII.- Estudiar y en su caso aprobar, los tabuladores y prestaciones correspondientes al personal del Instituto, propuestos por el Director General y conforme al presupuesto de gastos de Administración Autorizados por la Asamblea General.
- IX.- Proponer a la Asamblea General las Reglas para el otorgamiento de créditos, así como para la operación de los depósitos a que

se refiere esta Ley.

X.- Designar en el propio consejo, a los miembros de la Comisión de Inconformidades y de Valuación, a propuesta de los representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, - respectivamente, y,

XI.- Las demás que les señale la Asamblea General.

ARTICULO 17.- La Comisión de Vigilancia se integrará con nueve -- miembros designados por la Asamblea General. Cada una de las Representaciones propondrá el nombramiento de 3 miembros con sus -- respectivos suplentes.

Los miembros de esta Comisión, no podrán serlo de la Asamblea General ni de el Consejo de Administración.

La Comisión de Vigilancia será presidida en forma rotativa en el orden en que las representaciones propusieron el nombramiento de sus miembros, que se encuentran mencionadas en el Artículo VI.

Los miembros de la Comisión de Vigilancia durarán en su cargo --- seis años y serán removidos por la Asamblea General, a petición - de la representación que los hubiere propuesto.

La solicitud de remoción que presente el sector, se hará por conducto del Director General.

En tanto se reúne la Asamblea general, los miembros de la Comisión de Vigilancia cuya remoción se haya solicitado, quedarán de inmediato suspendidos en sus funciones.

ARTICULO 18.- La Comisión de Vigilancia tendrá las siguientes atribuciones y funciones:

1.- Vigilar que la Administración de los Recursos y los gastos así como las operaciones se hagan de acuerdo con las disposiciones de

esta Ley y de sus reglamentos.

II.- Practicar la Auditoría de los Estados Financieros y comprobar cuando lo estime conveniente los avalúos de los bienes, materia de operación del instituto.

III.- Proponer a la Asamblea y al Consejo de Administración, en su caso, las medidas que juzgue convenientes para mejorar el funcionamiento del Instituto y,

IV.- En los casos que a su juicio lo ameriten, citar a la Asamblea General.

La Comisión de Vigilancia, dispondrá del personal y de los elementos que requiera para el eficaz cumplimiento de sus atribuciones y funciones.

ARTICULO 19.- La Comisión de Vigilancia designará a un Auditor externo que será contador público en ejercicio de su profesión para Auditar y certificar los estados financieros del Instituto. El Auditor externo tendrá las más amplias facultades para revisar la Contabilidad y los documentos de la Institución y podrá sugerir a la Comisión de Vigilancia las modificaciones y reformas que a su juicio convenga introducir, poniendo a su disposición los informes y documentos que requiera el ejercicio de sus atribuciones y funciones.

ARTICULO 20.- La comisión de vigilancia presentará ante la Asamblea General, un dictámen sobre los estados financieros de cada Ejercicio Social del Instituto, acompañado del dictámen del Auditor Externo, para cuyo efecto se serán dados a conocer, por lo menos treinta días antes de la fecha en que se vaya a celebrar la Asam-

blea General correspondiente."

Comentario.- Las funciones que le corresponden a la Comisión de Vigilancia son de las más importantes, ya que practicamente el Instituto gira - sobre sus recursos, operaciones y manejos de ellos, en relación directa - inmediata a los Interéses de los trabajadores.

"ARTICULO 21.- El Balance anual del Instituto deberá publicarse dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que sea aprobado por - la Asamblea General, por lo menos en dos de los diarios que tengan mayor circulación.

ARTICULO 22.- El Director General será nombrado por la Asamblea General a proposición del Presidente de la República. Para ocupar dicho cargo, se requiere ser mexicano por nacimiento, de reconocida honorabilidad y experiencia técnica y administrativa.

ARTICULO 23.- El Director General tendrá las siguientes atribuciones y funciones:

1.- Representar legalmente al Instituto con todas las facultades - que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio, y las especiales que requieran clausula especial conforme a la Ley, en los términos de los tres primeros párrafos del artículo 2554 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales. Estas facultades las ejercerá en la forma en que acuerde el Consejo de Administración.

El director general podrá otorgar y revocar poderes generales o especiales, pero cuando sean en favor de personas ajenas al Instituto deberá recabar previamente el Acuerdo del Consejo de Administración.

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

III.- Ejecutar los acuerdos del Consejo de Administración.

IV.- Presentar anualmente al Consejo de Administración, dentro de los dos primeros meses del año siguiente, los Estados financieros y el Informe de Actividades del Ejercicio anterior.

V.- Presentar al Consejo de Administración a más tardar el último día de octubre de cada año, los presupuestos de ingresos y egresos, el proyecto de gastos y los planes de labores y de financiamientos para el año siguiente.

VI.- Presentar a la consideración del Consejo de Administración, un informe mensual sobre las actividades del Instituto.

VII.- Nombrar y remover al personal del Instituto, señalándole sus funciones y remuneraciones.

VIII.- La demás que les señalen esta ley y sus disposiciones reglamentarias.

ARTICULO 24.- La asamblea general a propuesta de los representantes de los trabajadores y de los patrones, nombrará a dos directores sectoriales, uno por cada sector, que tendrán como función el enlace entre el sector que representan y el Director General.

Los Directores Sectoriales asistirán a las sesiones del Consejo de Administración con voz, pero sin voto.

El Director General y los Directores Sectoriales no podrán ser miembros de la Asamblea General del Consejo de Administración, ni de la Comisión de Vigilancia."

Comentario.- Se pretende evitar con esta medida que los directores obtengan multiplicidad de funciones y atribuciones, que podrfan traducirse en deficiencias del organismo.

ARTICULO 25.- La Comisión de Inconformidades y de Valuación se integrará en forma tripartita con un miembro por cada representación designados conforme a lo dispuesto por el Artículo 16, Fracción X de la presente Ley. Por cada miembro propietario se designará un suplente.

La Comisión conocerá, substanciará y resolverá los recursos que -- promuevan ante el Instituto los Patrones, los trabajadores, o sus causahabientes y beneficiarios, en los términos del Reglamento correspondiente y con sujeción a los criterios que sobre el particular, establezca el consejo de Administración.

La Comisión conocerá de las controversias que se susciten sobre el valor de las prestaciones que las empresas estuvieren otorgando a los trabajadores, en materia de habitación, para decidir si son inferiores, iguales o superiores al porcentaje consignado en el Artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo y poder determinar las aportaciones que deban enterar al Instituto o si quedan exentas de tal aportación. Una vez tramitadas las controversias en los términos del Reglamento respectivo, la Comisión presentará un dictámen sobre las mismas al Consejo de Administración, que resolverá lo que a su juicio proceda.

ARTICULO 26.- Las Comisiones Consultivas regionales se integrarán en forma tripartita y actuarán en las áreas territoriales que señale la Asamblea General. Su funcionamiento se determinará conforme al Reglamento que para tales efectos apruebe la propia asamblea.

ARTICULO 27.- Las Comisiones Consultivas Regionales tendrán las -- atribuciones y funciones siguientes:

I.- Sugerir al Consejo de Administración a través del director General la localización más adecuada de las áreas y las características de las habitaciones de la región, susceptibles de ser financiadas.

II.- Opinar sobre los proyectos de habitaciones a financiar en sus respectivas regiones.

III.- Las de carácter Administrativo que establezca el reglamento de las delegaciones regionales, y,

IV.- Las demás de carácter consultivo que les encomiende el Director General."

Comentario.- De esta comisión depende en gran parte la determinación del Instituto para la construcción de unidades en las diferentes zonas del País.

" ARTICULO 28.- En la Asamblea General, corresponderá emitir un voto a los representantes del Gobierno Federal, uno a los representantes de los trabajadores y uno a los representantes de los patrones. En el Consejo de Administración, en la Comisión de Vigilancia y en la Comisión de Inconformidades y de Valuación cada uno de esos miembros tendrá un voto.

ARTICULO 29.- Son obligaciones de los patrones:

I.- Proceder a inscribirse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto y dar los avisos a que se refiere el Artículo 31 de esta Ley.

II.- Efectuar las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en los términos de la Ley Federal del Trabajo, de la presente Ley y sus reglamentos, y,

III.- Hacer los descuentos a sus trabajadores en sus salarios, con forme a lo previsto en los artículos 97 y 110 de la Ley Federal -- del Trabajo, que se destinen al pago de abonos para cubrir presta- mos otorgados por el Instituto, así como enterar el importe de di- chos descuentos en la forma y términos queestablecen esta Ley y -- sus reglamentos.

ARTICULO 30.- Las obligaciones de efectuar las aportaciones y ente- rar los descuentos a que se refiere el Artículo anterior, así como su cobro, tienen el carácter de fiscales.

El Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, para - estos efectos tiene el carácter de organismo fiscal autónomo facul- tado para determinar en caso de incumplimiento, el importe de las_ aportaciones patronales y las bases para su liquidación y para su_ cobro. El Instituto determinará el monto de las cantidades a ente- rar procedentes de los descuentos antes mencionados.

El cobro y ejecución de los cobros no cubiertos, estarán a cargo - de la oficina Federal de Hacienda quecorresponda con sujeción a - las normas del Código Fiscal de la Federación.

ARTICULO 31.- Para inscripción de los patrones y de los trabajado- res en el Instituto, se tomarán como base los padrones fiscales en los términos que fije el instructivo que al efecto expida el Cons- jo de Administración. Dicho instructivo señalará la forma en que_ los patrones se inscribirán e inscribirán a sus trabajadores, y de- terminarán los avisos que deban darse sobre altas y bajas de traba- jadores, las modificaciones de salarios y demás datos necesarios - al Instituto para el cumplimiento de sus fines.

ARTICULO 32.- En el caso de que el patrón no cumpla con la obligación de inscribir al trabajador o de aportar al Fondo Nacional de la Vivienda las cantidades que deba enterar, los trabajadores tienen derecho de acudir al Instituto proporcionándoles los informes correspondientes, sin que ello releve al patrón del cumplimiento de su obligación y lo exima de las sanciones en que hubiere incurrido.

ARTICULO 33.- El Instituto podrá inscribir a los trabajadores sin previa gestión de estos o de los patrones."

Comentario.- Las aportaciones patronales por considerarse como gastos de Previsión Social, son deducibles del impuesto sobre la renta que pagan los patrones. Cuando estos cometan infracciones a la Ley en perjuicio del Instituto o de sus trabajadores, según la gravedad de estas, "La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, podrá imponerles multas que varíaran desde \$ 100.00 hasta 10,000 pesos."

El patrón que oculte datos, aproveche error, simule algún acto jurídico o bien haga uso de engaño para omitir en parte o totalmente el pago de las aportaciones correspondientes, se considerará que está cometiendo un fraude fiscal, sancionándose en los términos que para tal efecto establece el Código Fiscal de la Federación.

"ARTICULO 34.- El trabajador tendrá derecho en todo momento a solicitar y obtener información directa del Instituto o a través del Patrón al que preste sus servicios, sobre el monto de las aportaciones a su favor, así como de los descuentos hechos a su salario para cubrir abonos de capital e intereses correspondientes -

a los créditos que le haya otorgado el Instituto.

Al terminarse la Relación Laboral el patrón deberá entregar al trabajador una constancia de la clave de su registro.

ARTICULO 35.- Las aportaciones señaladas en la Fracción II del Artículo 29, deberán hacerse bimestralmente, a más tardar el día 15_ o al día siguiente hábil si aquel no lo fuere, del mes subsecuente al bimestro al que corresponda. Estas aportaciones constituyen de pósitos de dinero sin causa de intereses en favor de los trabajado res. La aplicación y entrega de los mismos, se hará conforme a lo dispuesto por el Artículo 41 y demás disposiciones aplicables de - la Ley Federal del Trabajo y de la presente Ley.

ARTICULO 36.- Los depósitos constituidos en favor de los trabajado res estarán exentos de toda clase de impuestos."

Comentario.- Se trata de que el monto total de los depósitos se apliquen íntegramente al abatimiento del déficit habitacional, con caracteres de in terés social en beneficio de los mismos trabajadores.-

"ARTICULO 37.- Los derechos de los trabajadores titulares de depósitos constituidos en el Instituto o de sus causahabientes o beneficia rios, prescribirán en un plazo de 5 años.

ARTICULO 38.- Las aportaciones en favor de cada trabajador, se acreditarán en la forma que determine el instructivo que expida el conse jo de Administración.

Los trabajadores tienen derecho en todo tiempo a que los patrones ex hiban ante el Instituto los comprobantes respectivos.

ARTICULO 39.- Las aportaciones y las entregas de los descuentos - a que se refiere el artículo 29 de la presente Ley se harán por - conducto de las oficinas receptoras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de las autorizadas por estas.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entregará al Instituto en un plazo no mayor de 15 días el importe total de las recaudaciones efectuadas.

ARTICULO 40.- En los casos de jubilación, de incapacidad total permanente, se entregará al trabajador el total de los depósitos que tenga a su favor en el Instituto. En caso de muerte del trabajador dicha entrega se hará a sus beneficiarios, en el orden de prelación siguiente:

a).- Los que al efecto el trabajador haya designado ante el Instituto.

b).- La viuda, el viudo y los hijos que dependan económicamente del trabajador en el momento de su muerte.

c).- Los ascendientes concurrirán con las personas mencionadas en el inciso anterior cuando dependan económicamente del trabajador.

d).- A falta de viuda o viudo, concurrirán con las personas señaladas en las dos fracciones anteriores, el superstite con quien el derechohabiente vivió como si fuera su cónyuge durante los cinco años que precedieron inmediatamente a su muerte, o con el que tuvo hijos siempre que ambos hubieran permanecido libres de matrimonio durante el concubinato, pero si al morir el trabajador tenía varias relaciones de ésta clase, ninguna de las personas con quienes las tuvo, tendrá derecho.

- e).- Los hijos que no dependan económicamente del trabajador, y
- f).- Los ascendientes que no dependan económicamente del trabajador.

ARTICULO 41.- Para los efectos de la Fracción V del Artículo -- 141 de la Ley Federal del Trabajo, se entenderá que un trabajador ha dejado de estar sujeto a una relación de trabajo, cuando deje de prestar sus servicios a un patrón por un periodo mínimo de 12 meses, a menos que exista litigio pendiente, sobre la subsistencia de la relación de trabajo.

Cuando un trabajador se encuentre en el caso que prevee el párrafo anterior y hubiere recibido un préstamo del Instituto éste le otorgará una prórroga sin causa de intereses en los pagos de amortización que tenga que hacerle por concepto de capital e intereses. La prórroga tendrá un plazo máximo de 12 meses y terminará anticipadamente cuando el trabajador vuelva a estar sujeto a una relación de trabajo.

La existencia de los supuestos a que se refiere este artículo y el anterior, deberá comprobarse ante el Instituto."

Comentario.- Tiene esta disposición el efecto de proteger todos aquellos trabajadores que por causa de su contratación o de la calidad -- con que prestan sus servicios, interrumpen su relación de trabajo por lapsos de tiempo que no excedan a los 12 meses, particularmente los trabajadores considerados eventuales. Las disposiciones que contenía la Ley Laboral de 1970, injustamente marginaban a este sector de la clase trabajadora.

"ARTICULO 42.- Los recursos del Instituto se destinarán:

I.- Al otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor en el Instituto.

El importe de estos créditos deberá aplicarse:

- a).- A la adquisición en propiedad de habitaciones.
- b).- A la construcción, reparación, ampliación o mejoras de habitaciones, y,
- c).- Al pago de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores.

II.- Al financiamiento de la construcción de conjuntos de habitaciones para ser adquiridas por los trabajadores, mediante créditos que les otorgue el Instituto.

Estos financiamientos solo se concederán por concurso tratándose de programas habitacionales aprobados por el Instituto y que se ajusten a las disposiciones aplicables en materia de construcción.

El Instituto en todos los financiamientos que otorgue para la realización de conjuntos habitacionales, establecerá la obligación para quienes los construyan, de adquirir con preferencia, los materiales que provengan de empresas ejidales, cuando se encuentren en igualdad de calidad y precio a los que ofrezcan los proveedores. Los trabajadores tienen derecho a ejercer el crédito que se les otorguen, en la localidad que designen.

III.- Al pago de los depósitos que les corresponden a los trabajadores en los términos de Ley.

IV.- A cubrir los gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto, en los términos del Artículo 10 Fracción VI.

V.- A la inversión en inmuebles estrictamente necesarios para sus fines, y,

VI. A las demás erogaciones relacionadas con su objeto.

ARTICULO 43.- El Instituto deberá mantener en efectivo o en depósitos bancarios a la vista las cantidades estrictamente necesarias - para la realización de sus operaciones diarias. Los recursos del Fondo Nacional, en tanto se aplican a los fines señalados en el Artículo anterior, deberán mantenerse en el Banco de México, S. A., invertidos en valores gubernamentales de inmediata realización,

ARTICULO 44.- Los créditos a los trabajadores a que se refiere la Fracción I del Artículo 42, devengarán un interés del 4% anual sobre saldos insolutos, tratándose de créditos para la adquisición o construcción de habitaciones, su plazo no sea menor de diez años pudiendo otorgarse hasta un plazo máximo de 20 años. Para los otros créditos mencionados en la citada Fracción I, la Asamblea General podrá fijar plazos menores.

Los financiamientos señalados en la Fracción II del Artículo 42 se otorgarán a la tasa de interés que fije la asamblea general y a un plazo máximo de 18 meses."

Comentario.- No obstante que el interés que devengan los créditos concedidos por el Instituto a los trabajadores son notoriamente más bajos que los autorizados a instituciones de crédito privadas, considero que dicho interés podría ser aún más reducido para beneficiar a los trabajadores, dado lo cuantioso de los recursos que administra el Instituto y de sus productos, protegiendo, de esta forma, las posibilidades económicas de los trabajadores.

"ARTICULO 45.- Para los efectos de lo previsto en el Artículo

lo 149 de la Ley Federal del Trabajo, la asignación de los créditos y financiamientos del Instituto se hará conforme a criterios que tomen debidamente en cuenta la equidad en la aplicación de los mismos y su adecuada distribución entre las distintas regiones y localidades del país.

Con sujeción a dicho criterio y en su caso, a las normas generales que establezca la Asamblea General, el Consejo de Administración determinará las cantidades globales que se asignen a las distintas regiones y localidades del país y dentro de ésta asignación, al financiamiento de:

a).- La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas.

b).- La Construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones.

c).- El Pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores, y

d).- La adquisición de terrenos para que se construyan en ellos viviendas o conjuntos habitacionales destinados a los trabajadores.

ARTICULO 46.- En la aplicación de los recursos a que se refiere el Artículo anterior, se consideraron entre otras, las siguientes circunstancias:

I.- La demanda de habitación y las necesidades de vivienda, dando preferencia a los trabajadores de bajos salarios en las diversas localidades o regiones del país.

II.- La factibilidad y posibilidades reales de llevar a cabo construcciones habitacionales.

III.- El monto de las aportaciones al Fondo provenientes de las diversas regiones y localidades del país y

IV.- El número de trabajadores en las diferentes regiones o localidades del territorio nacional.

ARTICULO 47.- Para otorgar y fijar los créditos a los trabajadores, en cada región o localidad, se tomarán en cuenta el número de miembros de la familia de los trabajadores, el salario o el ingreso conyugal si hay acuerdo por los interesados y las características y precios de venta de las habitaciones disponibles. Para tal efecto, se establecerá un régimen por el Instituto, para relacionar los créditos.

Dentro de cada grupo de trabajadores en una clasificación semejante, si hay varios con el mismo derecho, se asignarán entre estos los créditos individuales mediante un sistema de sorteos ante notario público.

En los lugares donde haya delegados o comisiones consultivas el sorteo se realizará con la asistencia de éstos."

Comentario.- Toda vez que la más fuerte demanda proviene generalmente de aquellos trabajadores que perciben salarios bajos, se pretende que estos y sus familias sean de los primeros beneficiados con los proyectos de construcciones del Instituto, debiendo asignarse las habitaciones por medio de sorteos ante la imposibilidad de resolverse en forma total y de una sola vez el problema habitacional en las diferentes zonas del país.

"ARTICULO 48.- Con sujeción a los requisitos que fije la asamblea general, el Consejo de Administración determinará:

los montos máximos de los créditos que otorgue el Instituto, la relación de dichos montos con el salario de los trabajadores acreditados, la protección de los préstamos, así como los precios máximos de venta de las habitaciones cuya adquisición o construcción pueda ser objeto de los créditos que otorgue el Instituto.

ARTICULO 49.- Los créditos que otorgue el Instituto deberán darse por vencidos anticipadamente, si los deudores, sin el consentimiento de aquél enajenan las viviendas, gravan los inmuebles que garanticen el pago de los créditos concedidos por el Instituto, e incurran en las causas de rescisión consignadas en los Contratos respectivos.

ARTICULO 50.- El Instituto vigilará que los créditos y los financiamientos que otorgue se destinen al fin para el que fueron concedidos."

Comentario.- Estas dos disposiciones son obvias, pues debe vigilarse que hasta el último centavo de los recursos aportados al Instituto, puedan ser aprovechados por sus destinatarios.

ARTICULO 51.- Los créditos que el Instituto otorgue a los trabajadores, estarán cubiertos por un seguro para los casos de incapacidad total permanente o de muerte al trabajador que libere al trabajador o a sus beneficiarios de las obligaciones derivadas de los mismos. El costo de este seguro quedará a cargo del Instituto.

ARTICULO 52.- En los casos de inconformidad de las empresas, de los trabajadores o sus beneficiarios sobre la inscripción en el Instituto Derecho a créditos, cuantía de aportaciones y de descuentos,

así como sobre cualquier acto del Instituto que lesione derechos de los trabajadores inscritos, de sus beneficiarios o de los patrones, se podrá promover ante el propio Instituto un recurso de Inconformidad.

El Reglamento correspondiente determinará la forma y términos en que se podrá interponer el Recurso de Inconformidad a que se refiere este artículo."

Comentario.- El recurso que se menciona es optativo tanto para los patrones como para los trabajadores, teniendo ambos la posibilidad de recurrir ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje o el Tribunal Fiscal de la Federación.

"ARTICULO 53.- Las controversias entre los trabajadores o sus beneficiarios y el Instituto sobre derechos de aquellos, se resolverán por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, una vez agotado en su caso el recurso que establece el artículo anterior.

Las controversias derivadas de adeudos de los trabajadores al Instituto por créditos que éste les haya concedido, una vez agotado en su caso el recurso a que se refiere el Artículo anterior se tramitará ante los tribunales competentes.

Será optativo para los trabajadores sus causahabientes o beneficiarios, agotar el recurso de inconformidad o acudir directamente a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje o a los tribunales competentes.

"ARTICULO 54.- Las controversias entre los patrones y el Instituto una vez agotados en su caso, el recurso de inconformidad se resolverán por el Tribunal Fiscal de la Federación.

Será optativo para los patrones agotar el recurso de Inconformi-

dad o acudir directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

ARTICULO 55.- Independientemente de las sanciones específicas que establece esta Ley, las infracciones a la misma que en perjuicio de los trabajadores o del Instituto cometan los patrones, se castigarán con multas de \$ 100.00 a \$ 10,000.00.

Estas multas serán impuestas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de acuerdo con los reglamentos respectivos y no se aplicarán a los patrones que enteren espontáneamente, en los términos del Código Fiscal de la Federación las aportaciones y descuentos correspondientes.

ARTICULO 56.- El incumplimiento de los patrones para enterar puntualmente las aportaciones y los descuentos a que se refiere el Artículo 29, causará recargos y en su caso, gastos de ejecución conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación.

ARTICULO 57.- Comete delito equiparable al de defraudación Fiscal en los términos del Código fiscal de la Federación, y será sancionado con las penas señaladas para dicho delito, quien haga uso de engaño, aproveche error, simule algún acto jurídico u oculte datos para omitir total o parcialmente el pago de las aportaciones o el entero de los descuentos realizados.

ARTICULO 58.- Se reputará como fraude y se sancionará como tal en los términos del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, al obtener los créditos o recibir los depósitos a que esta Ley se refiere, sin tener derecho a ello, -

mediante engaño, simulación o sustitución de persona,

ARTICULO 59.- El trabajador que deje de estar sujeto a una relación laboral, conforme a lo previsto en el artículo 41 de esta Ley y porquien el patrón o los patrones respectivos hayan hecho aportaciones, tiene derecho a optar por la devolución de sus depósitos y por la continuación de sus derechos y obligaciones con el Instituto. En este último caso, la base para sus aportaciones será el salario promedio que hubiera recibido durante los últimos seis meses.

El derecho a continuar dentro del régimen del Instituto se pierde si no se ejercita mediante solicitud porescrito, presentada de acuerdo con lo que establezca el reglamento correspondiente, dentro de un plazo de 6 meses contados a partir de la fecha en que conforme lo dispuesto por el artículo 41, se considere que ha dejado de existir la relación labora respectiva.

ARTICULO 60.- La continuación voluntaria de los trabajadores dentro del régimen del Instituto a que se refiere el artículo anterior, termina:

- a).- Por la existencia de una nueva relación laboral.
- b).- Por la declaración expresa al Instituto firmada por el trabajador, y
- c).- Porque el trabajador deje de constituir los depósitos durante un período de seis meses.

ARTICULO 61.- A los trabajadores que se jubilen se les aplicará en lo conducente y conforme a lo que establezca el Reglamento respectivo, lo dispuesto en los artículo 59 y 60, en el caso de que opten por permanecer voluntariamente dentro del régimen del -

Instituto, las Instituciones o patronos que les cubran el importe de su jubilación tendrán la obligación de retener y enterar el monto de las aportaciones y descuentos a cargo del trabajador jubilado, con sujeción a las normas que en materia de aportaciones y entregas de descuentos establece la Ley.

ARTICULO 62.- Las relaciones de trabajo entre el Instituto y su personal se registrarán por las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.

ARTICULO 63.- Los remanentes que obtenga el Instituto en sus operaciones, no estarán sujetos al impuesto sobre la Renta ni a la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

El Instituto no podrá intervenir en la Administración, Operación o mantenimiento de conjuntos habitacionales, ni sufragar los gastos correspondientes a estos conceptos."

Comentario.- En caso contrario se extenderían las actividades del Instituto extralimitando sus objetivos y originando en consecuencia un aumento considerable en los gastos de administración, estando en peligro de burocratizarse, con los problemas gravísimos que ésto acarrearía.

"ARTICULO 65.- El Instituto solo podrá realizar las inversiones en los bienes muebles e inmuebles estrictamente necesarias para el cumplimiento de sus fines.

En caso de adjudicación o de recepción de pago de bienes inmuebles, el Instituto deberá venderlos en el término de seis meses.

ARTICULO 66.- Con el fin de que los recursos del Instituto se inviertan de conformidad con lo que dispone la presente Ley, el gobierno Federal, a través de las Secretarías de Hacienda y Crédito público y de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, tendrá las siguientes facultades:

I.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vigilará que los programas financieros anuales del Instituto no excedan a los presupuestos de Ingresos corrientes y de los financiamientos que reciba el Instituto. Dichos financiamientos deberán ser aprobados previamente por ésta Secretaría y,

II.- La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, aprobará los sistemas de organización de la Contabilidad y de Auditoría interna del Instituto y tendrá acceso a dicha contabilidad pudiendo verificar los asientos y operaciones contables correspondientes. La propia comisión vigilará que las operaciones del Instituto, se ajusten a las normas establecidas y a las sanas prácticas, informando al Instituto y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de las irregularidades que pudiera encontrar, para que se corrijan.

En virtud de lo anterior, no son aplicables al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores las disposiciones de la Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal."

Comentario.- La vigilancia de los recursos del Instituto por parte de las Instituciones mencionadas constituyen una garantía más de que aquellos serán correctamente aplicados de acuerdo con lo que disponen las leyes de la materia, cumpliendo los ideales sociales que contiene esta prestación.

"ARTICULO 67.- Los depósitos constituidos en favor de los trabajadores en los términos del Artículo 123, Apartado A, Fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y del título Cuarto, Capítulo Tercero de la Ley Federal del Trabajo, no podrán ser objeto de sesión o embargo excepto cuando se trate de los créditos otorgados por el Instituto a los trabajadores. "

Comentario.- En relación con los recursos de los trabajadores en el Fondo esta disposición contiene una real y efectiva protección para sus intereses.

" T R A N S I T O R I O S :

ARTICULO PRIMERO.- La presente Ley entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTICULO SEGUNDO: Las aportaciones a que se refiere el capítulo --tercero del título Cuarto de la Ley Federal del Trabajo, empezarán a causarse a partir del primero de mayo del presente año.

ARTICULO TERCERO.- El Consejo de Administración del Instituto presentará a la Asamblea para su Consideración y aprobación en su caso los dictámenes a que se refiere el Artículo 147 de la Ley Federal del Trabajo.

ARTICULO CUARTO.- El primer ejercicio del Instituto terminará el 31 de diciembre de 1972. A dicho ejercicio solo se aplicarán en lo conducente los preceptos que contiene esta ley en materia de programas, presupuestos y estados financieros.

ARTICULO QUINTO.- La Primera Asamblea General del Instituto deberá instalarse dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que se expidan las bases a que se refiere el artículo 8 de esta Ley.

México, D. F., a 21 de abril de 1972." (38)

Con fecha primero de mayo de mil novecientos setenta y dos, ante la presencia del titular del Ejecutivo, se procedió a realizar la instalación de la Asamblea General del Instituto, en el domicilio de éste, - con fundamento en los artículos 7o. y 8o. de la Ley del propio Instituto.

(38) Op. Cit. Pág. 449 a 465.

2).- ¿QUE HA HECHO EL INFONAVIT?

El propósito principal del INFONAVIT, que fué creado el 10. de --- mayo de 1972, era el de resolver el problema de la falta de habitación -- obrera.

El problema es de una gran magnitud, y como ya vimos, imposible de resolverse de inmediato.

En el primer año de vida del INFONAVIT, sólo una pequeña parte de trabajadores han obtenido casa por su conducto.

Los logros hasta el momento, aunque han sido bastantes, no han satisfecho las esperanzas que fueron depositadas en él.

En cuanto a la organización interna del Instituto, la Asamblea Ge neral y el Consejo de Administración se han reunido en los términos que para tal efecto lo dispone la propia Ley del Instituto. Contando con -- cuatrocientos tres empleados, de forma alguna puede presumirse la tan te mida burocratización en su administración.

Para un mejor resultado en las funciones del Instituto, se cons-- truyó e instaló el centro de cálculo, integrado por Computadoras, que -- sirve para efectuar el proceso de selección para el otorgamiento de cré-- ditos, con base en los datos que aportan los obreros en su respectiva -- tarjeta de información, que permitiera tener un control absoluto sobre - aportaciones, préstamos, deudas, etc., de los dos millones, setecientos cincuenta mil afiliados al INFONAVIT.

Por medio de la tarjeta de información, el trabajador le propor-- ciona datos precisos a la Computadora de su situación económica y social.

Este documento es el único medio con que cuenta el Instituto para seleccionar a los beneficiarios de los créditos, a través de su centro de cálculo, a quienes les serán otorgados de manera preferente.

Sin duda es un dato interesante el de que, en Diciembre de 1972, se entregaron las primeras tarjetas que hicieron un total de ochocientas mil, pero, desafortunadamente se recibieron debidamente selladas sólo -- trescientas diez mil de ellas.

Para que tanto los beneficiarios como los patronos estuvieran perfectamente enterados de las funciones que desempeña el Instituto, y de sus derechos y obligaciones correspondientes, se utilizó una intensa campaña de promoción y difusión por medio de comerciales, folletos, carteles, conferencias y spots por radio y televisión.

Según datos proporcionados por el propio Instituto, en el primer año las aportaciones ascendieron a Dos Mil Doscientos Millones de pesos, que fueron aplicados una parte para financiar la construcción de casas, otra parte para préstamos a los obreros y otra más para gastos administrativos del propio Instituto.

Por otra parte, con los planes de financiamiento y las casa cuya construcción se ha iniciado, se han creado cerca de cuarenta y cinco mil nuevas plazas de trabajo en diferentes zonas económicas del país.

A fines del año de 1972, y principios del presente, se había iniciado ya la construcción y entrega en su caso de treinta mil casas, a -- trabajadores beneficiados haciendo notar que los trabajadores que reciben un crédito del INFONAVIT, no tienen obligación de comprarle las casas al Instituto.

Por otra parte, los conjuntos habitacionales que se construyen -- con financiamientos del INFONAVIT, tienen dos ventajas muy importantes:

a).- La primera de ellas, es que el 60% de las casas que construye tendrán un precio máximo de Cincuenta y Cinco Mil Pesos, y

b).- Según los mismos términos empleados por los órganos de difusión, el diseño y construcción tienen "mayor contenido humano".

Independientemente de que éstos conjuntos habitacionales cuentan con todos los servicios, tienen varios modelos de casas diferentes entre sí.

Como las actividades del Instituto no son nada más las de financiamiento, se elaboró un catálogo de constructores, así como también de especificaciones y de proveedores de materiales en toda la República.

Para terminar, el 20 de marzo del año en curso, las computadoras, seleccionaron a los primeros veinte mil trabajadores beneficiados, otorgándoles créditos por un valor total superior a los Mil Millones de Pesos, con un promedio de Créditos por Cincuenta Mil pesos, a cada trabajador, realizando el segundo sorteo el 23 de agosto, también de este año, en el Centro de Cálculo del Instituto, seleccionando la computadora a veintitrés mil obreros, entre trescientos mil solicitantes de crédito, que ya son acreedores de este beneficio social. Este otorgamiento importó créditos con un valor de Un Mil doscientos millones de pesos que se derramaron por todos la ámbitos de la República.

Resumiendo, ya se montó el Centro del Cálculo que sorteará los créditos, y se han celebrado dos de éstos, habiéndose entregado unidades habitacionales en diferentes zonas del país. Y

Si bien es cierto que los créditos otorgados por el INFONAVIT hasta

la fecha no han sido lo numerosos que se esperaba, debe comprenderse la imposibilidad de que a poco más de un año de su creación, esté rindiendo al máximo de su capacidad.

EL INFONAVIT, puede y debe rendir más, y para lograrlo, confió _ en el esfuerzo y honorabilidad de sus Funcionarios, así como también en la capacidad y decisión de los tres Sectores que lo integran, por el -- bienestar social de la clase trabajadora y del país en general.

3).- LA HABITACION PARA LOS TRABAJADORES A TRAVES DE LA TEORIA INTEGRAL DEL TRABAJO.

La teoría integral del Derecho, tiene su origen en la Revolución Mexicana misma que determinó el proceso de formación de las normas del Derecho Mexicano del Trabajo, identificándose con el Artículo 123 de la Constitución de 1917, que contiene normas proteccionistas y reivindicatorias en favor de la clase trabajadora, estendiéndose a todos ellos frente a las desigualdades existentes entre los propietarios y desposeídos.

Uno de los destinos del Derecho del Trabajo, es precisamente el de que, con base en la lucha de clases provocada por las desigualdades sociales, haga extensiva la seguridad social a todos los económicamente débiles y, particularmente por el objeto de mi estudio, a la clase trabajadora.

A través de la Teoría Integral del Derecho, se explica el Derecho del Trabajo, por su proyección dinámica y cambiante como parte integral del Derecho Social, y, consecuentemente, como un orden jurídico dignificador, protector y reivindicatorio, cuya finalidad es el logro del bienestar de la clase obrera, otorgándole la seguridad colectiva y Justicia Social, anhelo Primario del Constituyente de 1917.

La Justicia Social, para la teoría integral del Derecho, es reivindicatoria, porque amén de proteger a todos aquellos que viven de su trabajo, la clase obrera, según este Teoría, deberá recuperar por su conducto, aquello que le pertenece y que por diferentes circunstancias y por muchos decenios de años, ha venido siendo objeto de una desmedida explotación -- por parte de los detentadores de los instrumentos de producción.

"La Justicia Social es distributiva, en el sentido de que ordena -

un régimen que las desigualdades tradicionales han mantenido desordenadamente; sólo restableciendo el orden, se reivindica al pobre frente al poderoso. Tal es la esencia de la Justicia Social". (39)

Por este conducto se divulga y analiza el contenido social del Artículo 123 como estatuto proteccionista y reivindicador de la clase trabajadora en general, ya que está dirigido a toda persona que le preste a otro un servicio personal retribuido, estableciendo, en beneficio de las clases trabajadoras del país, "una fuerza dialéctica para la transformación de las estructuras económicas y sociales, haciendo vivas y dinámicas las normas fundamentales del trabajo y de la previsión social" (40)

A la luz del estudio que realicé, sobre las condiciones jurídicas y sociales existentes en el país desde principios de siglo y particularmente en relación con el Artículo 123 Fracción XII y la Teoría Integral del Derecho, es posible apreciar en todo su esplendor la grandeza del esfuerzo desplegado por los diversos sectores del país, especialmente el obrero en defensa de sus derechos de clase, para alcanzar como feliz culminación a ellos, una legislación práctica y adecuada a las necesidades y posibilidades de nuestro país, que presenta un alto déficit en materia habitacional.

Pero, la lucha continúa y puedo estar seguro que la clase trabajadora jamás cejará en su empeño para lograr su ideal máximo de clase -- La Justicia Social.

La lucha entablada al más alto nivel en las discusiones libradas en la Comisión Nacional Tripartita, lograron al guiar por dignos caminos sus argumentos y razonamientos, encontrar la solución al problema de la vivienda.

(39) Op. Cit. Pág. 195.

(40) Op. Cit. Pág. 224.

La cristalización de uno de los más caros anhelos de la clase trabajadora y principio de justicia social consagrado en la Constitución de 1917, se logró mediante el INFONAVIT, haciendo gala los sectores de una madurez social sin precedentes.

Según analicé en el desarrollo de éste trabajo, el nuevo sistema propició una mayor integración social de los trabajadores que cuentan con menores ingresos, traduciendo para ellos en una tranquilidad al saber que cuentan con su patrimonio familiar.

Por medio de las reformas constitucionales, a la Ley Federal del Trabajo, y la creación del INFONAVIT, lo irreglamentable se convierte en un sistema realista acorde a nuestras necesidades y capacidad económica siguiendo el camino trazado por el Constituyente de Querétaro para alcanzar la Justicia Social.

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

I.- La carta de los Derechos y Garantías Sociales en la Constitución de Querétaro, contempló en 1917, de una manera parcial el problema de la habitación de los trabajadores, adoptando una solución utópica y -- fuera de la realidad, por cuanto a que la mayoría de los trabajadores no tenfan acceso a las habitaciones que deberían proporcionar los Patrones -- y éstos carecen de posibilidad económica para cumplir.

II.- Precisamente debido a las deficiencias, de la solución, tanto desde el punto de vista económico, como jurídico y social la obligación -- prevista en la Fracción XII del Artículo 123 Constitucional, ni las legislaturas locales, ni el Congreso de la Unión, en su oportunidad, pudieron -- dictar una reglamentación adecuada del Texto Constitucional.

III.- La habitación que en unión del alimento y del vestido, constituyen las necesidades esenciales del trabajador, exige una solución a-- corde con las posibilidades y con la realidad jurídica, económica y social de México.

IV.- La Reforma Constitucional de fecha 8 de febrero de 1972, modi-- ficando la solución que habfa pretendido dar al problema habitacional de -- los trabajadores el Constituyente de Querétaro, marcó un gran avance y -- evolución en favor de aquellos, toda vez que en lugar de proteger a un nú-- mero limitado y reducido, se estableció un derecho social de carácter general.

V.- Atenta la necesidad imperativa que en México exige la creación de empleos y por tanto que la Inversiones se encaucen hacia la creación -- de fuentes de trabajo, en lugar de invertir en bienes de consumo duradero como son las habitaciones, hubo de adoptarse una solución sui géneris a-- corde con las posibilidades y la realidad mexicana.

VI.- La constitución del Fondo Nacional de la Vivienda y el sistema de financiamiento que posibilita la creación de dicho fondo, viene a constituir una base firme para la solución paulatina del problema habitacional de los trabajadores.

VII.- Las reformas y adiciones a los Artículos 97, 110, 136 al 151 de la Ley Federal del Trabajo, reglamentaron adecuadamente el texto Constitucional reformado de la Fracción XII del Artículo 123 Constitucional, Apartado A) de la Constitución.

VIII.- El INFONAVIT, cuyo estatuto orgánico fue aprobado por el -- Congreso de la Unión el 21 de abril de 1972, publicado en el Diario Oficial de 24 del mismo mes y año y que entró en vigor en esa misma fecha, opera conforme a la estructura impuesta por el carácter mixto de ese organismo descentralizado que opera tanto como institución financiera como regulador del crédito habitacional a los trabajadores.

IX.- Ante la imposibilidad material de satisfacer la necesidad inmediata de todos los trabajadores que carecen de habitación, es adecuada la solución consistente en crear un Fondo Nacional para el financiamiento que vino a significar una responsabilidad empresarial en favor de los -- trabajadores, quienes no solo tienen acceso a las posibilidades de crédito -- dentro de las limitaciones impuestas por la demanda y las posibilidades de satisfacerla-- sino también al Fondo de Ahorro en su favor, el cual constituye una prestación de carácter general que de todas maneras beneficia a los trabajadores.

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

- ANTOKOLETZ DANIEL A.- Derecho del Trabajo y Previsión Social, Tomo II.- Editorial Guillermo Kraft Limitada, Segunda Edición. Buenos Aires, 1953.
- CRONICA ILUSTRADA DE LA REVOLUCION MEXICANA.- Diversos Autores y colaboradores. Editada, Publex, S. A. México. 1966.
- DE LA CUEVA MARIO.- Síntesis de Derecho del Trabajo, Revista Mexicana de Trabajo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México, 1968.
- DE LA CUEVA MARIO.- El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Editorial - Porrúa, Primera Edición. México, 1972.
- GONZALEZ RAMIREZ MANUEL.- Planes Políticos y otros documentos.- Fondo de Cultura Económica, Primera Edición. México 1954.
- INFONAVIT, 150 PREGUNTAS, 150 RESPUESTAS, CUADERNO DE ORIENTACION No. 2. Editora de Periódicos "La Prensa", Primera Edición, México 1973.
- INVESTIGACION FISCAL No. 47.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, Noviembre de 1969.
- LIST ARZUBIDE GERMAN.- La Rebelión Constituyente de 1917.
- MIRKINE-GUETZVITCH.- Modernas Tendencias del Derecho Constitucional.- Editorial Reus, S. A., Primera Edición. Madrid - - - 1934.
- MUÑOZ L. LUIS.- Leyes del Trabajo.- Ediciones Lex! México 1951.
- O. I. T. ACTAS PROVISIONALES.- XLV REUNION.- Editorial Kuding, Primera Edición. Ginebra, Suiza 1961.
- PALAVICINI FELIX F.- Historia de la Constitución de 1917.- Edición Primera, Tomos I y II. México 1938.
- ROUAIK PASTOR.- Génesis de los Artículos 27 y 123.- Edición Gobierno del Estado de Puebla. Primera Edición.- Puebla, Pue. 1945.
- REVISTA MEXICANA DEL TRABAJO.- Tomos 2-3, Abril-Septiembre.- Editada por - la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 7a. Epoca. México, 1972.
- TEMAS DE VIVIENDA No. 1, INFONAVIT.- Editorial Mexicano, Primera Edición. México, 1972.

TENA RAMIREZ FELIPE.- Leyes Fundamentales de México 1808-1957.- Editorial
Porrúa, Primera Edición. México, 1 9 5 7 .

TRUEBA URBINA ALBERTO.- Nuevo Derecho del Trabajo.- Editorial Porrúa, Se-
gunda Edición. México, 1 9 7 2 .

TRUEBA URBINA ALBERTO - Tratado de Legislación Social.- Editorial Herrerq
Primera Edición. México, 1 9 5 4 .
