



301809
UNIVERSIDAD DEL VALLE
DE MEXICO 90

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

LA HABITACION DE LOS TRABAJADORES
COMO UN LOGRO DEL DERECHO SOCIAL

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A
LILIA MONTER ROCHA

PRIMER REVISOR:
LIC. MARTIN MARTINEZ
VARGAS

SEGUNDO REVISOR:
LIC. GILBERTO LASTRA
GARCIA

MEXICO, D. F.

1994

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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 está 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:

AGUSTIN MONTER CASTILLO, Y

CARMEN ROCHA DE MONTER

**CON TODO CARIÑO Y RESPETO PORQUE CON SU AMOR ME DIERON
SEGURIDAD, FUERZA Y CONFIANZA PARA SEGUIR ADELANTE.**

A MIS HERMANOS:

Ma. TERESA

AGUSTIN

VICTOR MANUEL

LETICIA, Y

OSCAR MARTIN

POR EL GRAN CARIÑO QUE SIENTO POR ELLOS.

MIS SOBRINOS:

GRISTO

ERIKA

DIANA

AGUSTIN

PAOLA VERONICA

VICTOR HUGO

DANIELA, Y

MARIANO

CON TODO MI AMOR.

A MIS MAESTROS:

CON GRATITUD Y CARIÑO POR TODOS SUS
CONOCIMIENTOS QUE ME APORTARON DURANTE MI ESTANCIA EN LA
UNIVERSIDAD.

A MIS ASESORES DE SEMINARIO DE TESIS:

LICENCIADO MARTIN MARTINEZ VARGAS, Y

LICENCIADO GILBERTO LASTRA GARCIA

POR LA GUIA Y ORIENTACION RECIBIDA.

A MIS AMIGOS:

Ma. SOCORRO

MARICELA

GUILLERMINA

GLORIA

Ma. EUGENIA, Y

FRANCISCO

PORQUE NUESTRA AMISTAD PERDURE A TRAVES DEL TIEMPO.

I N D I C E

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS-CONSTITUCIONALES DE LA OBLIGACION DE PROPORCIONAR HABITACION A LOS TRABAJADORES

I. ANTECEDENTES GENERALES SOBRE LA LEGISLACION HABITACIONAL	1
a) Decreto del 5 de septiembre de 1865	1
II. EL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION DE 1917	9
III. LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931	17
IV. LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970	20

CAPITULO SEGUNDO

EL MARCO SOCIAL CREADOR DEL DERECHO SOCIAL

I. EL DERECHO SOCIAL EN LA COLONIA	30
II. EL DERECHO SOCIAL EN EL SIGLO XIX	32
III. EL PROBLEMA DE LA HABITACION Y LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA LEY	35
a) Aspecto Constitucional	38
b) Legislación Social Sobre la Habitación	47
c) Ley Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional	50

CAPITULO TERCERO

EL PROBLEMA HABITACIONAL EN NUESTRO PAIS

I. EL PROBLEMA HABITACIONAL EN MEXICO	53
II. POLITICAS PARA LA VIVIENDA	59
III. INSTITUCIONES CREADAS PARA DAR SOLUCION AL DEFICIT HABITACIONAL	60
a) El Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas	60
b) El Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI)	61
c) Dirección General de la Habitación Popular del Departamento del Distrito Federal	64
d) Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO)	65
e) El Fondo de la Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE)	68
f) Fondo de la Vivienda para los Miembros Activos del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (FOMIVI)	73
g) Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA)	78
h) El Carácter Tripartita del Infonavit	80

CAPITULO CUARTO

PANORAMA ACTUAL DE LOS PRINCIPALES ORGANISMOS AVOCADOS A LA SOLUCION DEL PROBLEMA HABITACIONAL EN NUESTRO PAIS

I. EL INFONAVIT	85
a) Antecedentes	85
b) Objeto	88
c) Patrimonio y Organización	89
d) Condiciones Generales para los Créditos	90
e) Logros	90
II. ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE LA OBLIGACION CONSTITUCIONAL Y LA REGLAMENTARIA DE 1917 y 1970 DE PROPORCIONAR HABITACION A LOS TRABAJADORES	92
III. COMENTARIOS DEL MAESTRO MARIO DE LA CUEVA DE LA ROSA A LA REFORMA DE LA FRACCION XII DEL ARTICULO 123 - CONSTITUCIONAL	100
IV. LAS POSIBILIDADES DE DESARROLLO HABITACIONAL	106
V. EL SAR Y LAS LEYES DEL IMSS Y DEL INFONAVIT	111
CONCLUSIONES	117
BIBLIOGRAFIA	119

INTRODUCCION

Cuando nos decidimos a realizar este trabajo sobre la habitación para los trabajadores y concretamente el tema contenido en el artículo 123 Constitucional fracción XII del apartado "A", ignorábamos la magnitud, importancia y trascendencia y sobre todo el grave problema político, económico y social que dicho precepto trae consigo.

Encontrandonos con un verdadero problema de muy difícil solución, sin embargo en este trabajo se exponen diferentes alternativas de solución, considerando que todo trabajo es perfectible. Resultando interesante el trabajo de investigación que se llevo a cabo.

Dentro de las alternativas de solución proponemos reformas a la Ley del Infonavit para que el patrón tenga una participación más activa para la construcción de habitaciones para los trabajadores, que el estado le proporcione el financiamiento para la construcción de casas habitación, siendo recuperable, este dinero al descontarseles en lista de raya a los trabajadores; y que en todo caso haya una garantía a favor del patrón en el supuesto de que se de por terminada la relación laboral, mediante la adquisición de un seguro.

El presente tema La Habitación de los trabajadores

como un logro del Derecho Social, me interesó bastante ya que hoy en día leemos, escuchamos y vemos que día con día es más difícil encontrar una casa para poderla rentar, y si la encontramos la renta mensual que hay que pagar es muy alta e inalcanzable para la mayoría de los trabajadores de salario mínimo y aún para los de salario muy por arriba del mínimo.

Desde hace mucho tiempo es tangible la magnitud que tiene en nuestro país la habitación. No obstante que desde hace varios años se viene atacando el citado problema, aún hoy en día tal crisis persiste y quizás sea más agudo.

Es por este motivo grave por el que nos avocamos a analizar el presente tema.

CAPITULO PRIMERO

**ANTECEDENTES HISTORICOS-CONSTITUCIONALES DE LA OBLIGACION
DE PROPORCIONAR HABITACION A LOS TRABAJADORES**

I. ANTECEDENTES GENERALES SOBRE LA LEGISLACION HABITACIONA

a) Decreto del 5 de septiembre de 1865

II. EL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION DE 1917

III. LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931

IV. LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970

I. ANTECEDENTES GENERALES SOBRE LA LEGISLACION HABITACIONAL

En la búsqueda de los orígenes del precepto constitucional que motiva ésta investigación, nos encontramos que desde la época del Imperio de Maximiliano, se encuentran legislaciones que tratan sobre el tema de la habitación, concretamente en el Decreto del 5 de septiembre de 1865, expedido por Maximiliano, en el que concede facilidades a la inmigración extranjera.

a) Decreto del 5 de septiembre de 1865

El primer antecedente que encontramos a partir del México Independiente, data del año de 1865, época en que el país había adoptado la forma de Gobierno Imperial como producto de la inestabilidad del propio gobierno y triunfo de los conservadores que ofrecieron el poder a Fernando Maximiliano de Habsburgo, quien a la póstre sería derrotado por las Fuerzas Republicanas al mando del General Mariano Escobedo y fusilado en el año de 1867, junto con sus lugar-tenientes Miramón y Mejía, en el Cerro de las Campanas en el Estado de Querétaro.

Con fecha 5 de septiembre de 1865, Fernando Maximiliano de Habsburgo expidió un decreto de carácter

proteccionista, el cual textualmente señala lo siguiente:

" Celebrarán con el patrón que los haya enganchado, un contrato por el cual se obligará aquel a alimentarlos, vestirlos, alojarlos y asistirlos en sus enfermedades, así como a pagarles una suma de dinero conforme a las condiciones que se estipularán entre sí y además entrará en beneficio del operario una cantidad equivalente a la cuarta parte de ese salario, en una caja de ahorros; el operario se obligará a la vez con su patrón a ejecutar los trabajos a que sea destinado, por el término de cinco años al menos y de diez a lo más "

En su artículo 2o. el reglamento establecía:

".... Se obligará a alimentarlos, vestirlos, alojarlos....". En caso de muerte del patrón sus herederos o el que adquiriera la propiedad quedaba obligado para con los trabajadores en los títulos en los que estaba aquél y él operario quedaba ligado con el nuevo contrato.

Artículo 6o. disponía:

" Los inmigrantes que desearan traer consigo o hacer venir operarios en número considerable de cualquier raza que sean, quedan autorizados para

verificarlo, pero estos operarios estarán sujetos a un reglamento protector especial". (I)

Entre otras cosas el reglamento mencionado anteriormente prohibía la esclavitud, establecía las obligaciones del patrón en relación de los inmigrantes de color que estaban bajo sus servicios, establecía la tutela legítima para con sus hijos en caso de muerte del operario hasta cumplir la mayoría de edad, establecía un registro y certificado de vida y costumbres del operario y penas para él mismo en caso de desertión; así como el enjuiciamiento del patrón en caso de injusticia.

Dada la época en que se expide el reglamento citado en líneas anteriores, consideramos que este antecedente propicia la obligación de los patrones para otorgar habitación a sus trabajadores y principalmente para aquellos trabajadores del campo.

Econtramos también de la época de Maximiliano, otra referencia a la habitación de los trabajadores, en el decreto que liberó las deudas de los trabajadores del campo, expedido el día 10. de noviembre de 1865, por Maximiliano, el cual en su artículo 80. señala:

(I) XLVI Legislatura del Congreso de la Unión. Derechos del Pueblo Mexicano. 1967, Tomo VIII. Pág. 615.

" En todas las fincas se dará a los trabajadores agua y habitación " .

Por el texto de éste artículo, vemos ya claramente que éstas disposiciones están dirigidas a los trabajadores del campo.

En un programa del Partido Liberal Mexicano, fechado el 10. de julio de 1906, en la Ciudad de San Louis Missouri, Estados Unidos de Norteamérica, encontramos el punto 26 que a continuación transcribimos como un antecedente más del punto que estamos tratando.

Punto 26.- " Se obliga a los patrones o propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores cuando la naturaleza del trabajo de éstos exiga que reciban albergue de dichos patrones o propietarios " .

Otro antecedente más lo tenemos contemplado en el Laudo Presidencial, dictado por Don Porfirio Díaz, con el objeto de resolver los problemas de trabajo de los obreros de la industria textil de la Ciudad de Puebla y Tlaxcala, el 4 de enero de 1907, el cual en su artículo cuarto señalaba:

Artículo 4o. " Ofrecen los señores industriales al señor Presidente de la República Mexicana,

ocuparse desde luego en estudiar los reglamentos de las fábricas para introducir en ellos las reformas que estimen convenientes, tanto para garantizar los intereses y la buena marcha de sus establecimientos como para mejorar hasta donde sea posible, la situación de los obreros; Especialmente introduciendo las mejoras siguientes:

IV.- Cuando un obrero sea separado de una fábrica por causas que no constituyan delito o falta de las que castiga las leyes o están previstas en los reglamentos de las fábricas, tendrán un plazo de seis días para desocupar la casa que este ocupando, contandose ese plazo desde que se pague su raya.

Cuando su separación se verifique por causas que ameriten castigo impuesto por la ley o porque en los registros de los obreros se acostumbra a las entradas y salidas de las fábricas, se descubra que llevan armas o cerillos o que comete cualquiera u otra de las infracciones que motivan esos registros, se deberá desocupar la casa en el mismo día en que se le pague su raya.

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

Del artículo transcrito encontramos grandes restricciones para los trabajadores ya que aunque se menciona que pueden disponer de la habitación que les proporciona el patrón, dicho uso se encontraba limitado a la voluntad del administrador de la fábrica. Es quizás esta resolución del Laudo un avance dentro de la reglamentación de la habitación, ya que regula, aunque muy pobremente, el desalojo del obrero de su habitación.

El pacto de la empacadora Pascual Orozco Jr., del 25 de marzo de 1912, indicaba:

" Para mejorar y enaltecer la situación de la clase obrera se implantarán las siguientes medidas:

- I.- Supresión de las tiendas de raya, hojas de vales, libretas y cartas cuentas.
- II.- Los jornales de los obreros serán pagados totalmente en dinero en efectivo.

III.- Se reducirán las horas de trabajo, siendo éstas diez horas como máximo para los que trabajen a jornal y 12 horas para los que lo hagan a destajo.

IV.- No se permitirá que trabajen en las fábricas niños menores de diez años, y los de ésta edad hasta diez y seis años sólo trabajarán seis horas al día.

V.- Se procurará el aumento de jornal armonizando los intereses del capital y del trabajo de manera que no se determine un conflicto económico que entorpezca el progreso industrial del país.

VI.- Se exigirá a los propietarios de las fábricas que alojen a los obreros en condiciones higiénicas que garanticen su salud y enaltezcan su condición "

(2).'

Otro antecedente sobresaliente es la Ley sobre Casas de Obreros y Empleados Públicos, que promovió, en 1906, Enrique Creel, Gobernador del Estado de Chihuahua.

Esta Ley, tenía el carácter de instrumento especializado en vivienda, pero presentaba la limitante

(2) Ibidem. Pág. 615 y 616.

de no prever mecanismos financieros de promoción y de solamente consignar algunos estímulos como la exención del pago del impuesto predial y de los relativos a la titulación, exención de pago de cualquier cantidad de inscripción en el registro, disminución en el precio tratándose de terrenos municipales y restricciones a la posibilidad de que la vivienda pudiera ser embargada, salvo en caso de créditos fiscales, hipotecarios o refaccionarios, (artículo 10.)

Además, se hacía gala de un enfoque paternalista, en donde se preveía que podrían otorgarse predios a los trabajadores que se hubiesen distinguido por su amor al trabajo y por su temperancia según los registros que al efecto llevarán las jefaturas políticas. (artículo 16)

En el terreno de los movimiento políticos, el programa del Partido Liberal Mexicano de 1906, de los hermanos Flores Magón, se expresaba la necesidad de que, en ciertos casos, los patrones proporcionarán alojamiento higiénico a los trabajadores. (3)

(3) Ibidem. Pág. 616.

II. EL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION DE 1917

Una vez vistos estos antecedentes penetramos al estudio del precepto constitucional y su evolución.

CONSTITUCION DE 1917.

Los problemas internos de México a principios de siglo, el descontento social imperante y el excesivo para la clase trabajadora, aunados a las corrientes sociales del extranjero, sirven de crisol para la creación de un ambiente social favorable para la aceptación por parte del pueblo y del constituyente de 1917, de lo que habrían de ser principios fundamentales del artículo 123 Constitucional.

En el proyecto original presentado en 1916, ante el Congreso Constituyente, las cuestiones relativas a la reglamentación del trabajo estaban contenidas, dentro del Capítulo de Garantías Individuales, en el artículo 5o., mismo que consagraba la Garantía de Libertad de trabajo.

El proyecto planteaba la necesidad al Congreso Constituyente de llevar a cabo una reforma para legislar en materia de Contrato de Trabajo.

No obstante, en virtud de que una de las principales causas del movimiento revolucionario de 1910, fueron las condiciones aflictivas en las que se encontraban los obreros, en el sentir del Constituyente surgió la imperiosa necesidad a las relaciones laborales.

Así, en los debates que suscitó el artículo 5o., el Diputado Victoria, expuso el 26 de diciembre de 1916: " Vengo a manifestar mi inconformidad con el artículo 5o., en la presente forma en que lo presenta la Comisión, así como por el proyecto del Ciudadano Primer Jefe, porque en ninguno de los dictámenes se trata el problema obrero con respeto y atención que se merece "

A su vez, el Diputado Manjarrez, digo ante sus colegas: " Creo que debe ser más explícita nuestra Carta Magna sobre el problema de los trabajadores y, precisamente porque debe serlo, debemos dedicarle toda atención, y si se requiere, no un artículo, no una adición, sino todo un capítulo, todo un título de la Carta Magna "

En igual sentido se manifestaron los Diputados Del Castillo, Cravioto, Jara y Macías, pidiendo la inclusión de las bases generales sobre la legislación obrera

dentro de un artículo especial, auténticamente revolucionario que pudiera ser ejemplo para las demás constituciones del mundo.

Es preciso señalar que los planes políticos y las leyes locales de la época preconstitucional influyeron en el pensamiento de éstos nobles diputados quienes defendieron con vehemencia sus puntos de vista en los largos debates efectuados a finales de diciembre de 1916. Sin embargo, sólo se pensaba en la necesidad imperiosa de reglamentar las relaciones laborales en cuanto a las garantías mínimas que debían disfrutar los obreros: salario mínimo, condiciones de trabajo adecuadas, jornada laboral máxima, prohibición de trabajo nocturno a mujeres y menores.

A pesar de ello el Diputado Macias, en el debate memorable del 28 de diciembre de 1916, manifestó ante el Congreso Constituyente, que aparte de las garantías mínimas para los obreros, era menester otorgarles el derecho a la habitación como un medio para elevar su nivel de vida. Estimó que, como factor de la producción, era importante que el trabajador dispusiera de una habitación cómoda e higiénica donde pudiera convivir sanamente y en forma decorosa con sus familiares. Era necesario convertir al obrero, de una simple herramienta

de trabajo en un ser humano completo. En este orden, el Diputado Macías manifestó:

" Como ustedes ven, la protección al trabajador es completa, ni las Leyes Americanas, ni las Leyes Inglesas, ni las Leyes Belgas, conceden a los trabajadores de aquellas naciones lo que éste proyecto de Ley concede a los obreros mexicanos. Casas secas, aireadas, perfectamente higiénicas, que tengan cuando menos tres piezas, tendrán agua, estarán dotadas de agua y si no la hubiese a una distancia de 500 metros, no se les podrá exigir que pague. Hay que elevar, señores Diputados, al trabajador de la miseria en que se encuentra, hay que sacarlo de esas chozas inmundas en que vive en las haciendas y en las fábricas para decirle: sois hombre y mereceis como ciudadano de la República todas las consideraciones que merece un hombre libre"

En el consenso unánime de sus legisladores, las ideas del Diputado Macías, fueron incorporadas a un proyecto de bases sobre legislación obrera, para ser incluida en un capítulo especial, en el cual se abordó la cuestión relativa a la habitación para los trabajadores.

El mencionado proyecto contemplaba:

" El Congreso de la Unión, y las Legislaturas de los

los Estados, al legislar sobre el trabajo de carácter económico, en ejercicio de sus facultades respectivas, deberán ajustarse a las siguientes bases:

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

La Comisión Revisora en su dictamen del día 23 de enero de 1917, fortaleció el alcance del precepto en cuestión expresando:

" La renta que tendrán derecho a cobrar los empresarios por las casas que proporcionen a los obreros, puede fijarse desde ahora en el interés del medio por ciento mensual. De la obligación de proporcionar dichas habitaciones, no deben quedar exentas las negociaciones establecidas en algún centro de población, en virtud de que no siempre se encuentran en lugar poblado, alojamiento higiénico para la clase obrera "

Así de este modo, el texto del artículo 123, fracción XII, fue redactado el mismo 23 de enero de 1917, en los términos que a continuación se transcriben, incluyendo a los empresarios cuyas negociaciones estaban localizadas en centros de población:

Artículo 123.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir Leyes sobre el Trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán en el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados domésticos, y artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo;

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

Una vez discutido el dictamen, se aprobó por 163 votos, sin que hubiera oposición alguna.

De ésta manera los Estados Legislaron en materia Laboral, en donde la mayoría de las leyes locales, siguieron los lineamientos de la fracción XII del artículo 123 Constitucional y algunas sólo se limitaron a transcribirlo tal cual.

La Lgislatura del Estado de Veracruz, añadió, que en los lugares no fijos y fuera de las poblaciones, se cumplía con la obligación, proporcionando catres y carpas de compuerta.

En otras Legislaciones, como las de Chihuahua, Campeche y Tamaulipas, la obligación consistía en suministrar gratuitamente a los trabajadores del campo las habitaciones, además de suministrar un terreno contiguo.

Las Leyes de los Estados de Colima y Jalisco, incluían un terreno a favor de los trabajadores del campo con una dimensión no menor de dos mil metros cuadrados para su exhaustivo provecho; además de las habitaciones deberían ser aprobadas junto con los planes por la autoridad sanitaria para verificar las condiciones de comodidad e higiene.

La Ley del Estado de Hidalgo, indicaba que las habitaciones no podían estar a más de tres kilómetros de los centros de trabajo, en caso contrario, deberían proporcionarse transporte gratuito. Al igual la Legislatura del Estado de Oaxaca, determinó la distancia máxima de dos kilómetros, del centro de trabajo.

La Ley de Aguascalientes, prohibía el uso de chozas y cuevas y establecía que las rentas serían equivalentes al uno por ciento del valor catastral de la finca, dada en habitación al trabajador.

Por otro lado en el Estado de Zacatecas, la Ley estableció que las habitaciones debían contar con los servicios necesarios, que consistían en baño, lavabos, inodoro y agua potable.

Debido a la poca vigencia que tuvieron las Leyes locales, en virtud de las reformas constitucionales de 1929, y a que el país se encontraba en plena fase de reconstrucción, estas Leyes nunca llegaron a cumplirse satisfactoriamente en el plano que a nosotros nos interesa y que es el de la habitación.

El día 31 de agosto de 1929, se reformó la fracción X del artículo 75 y del artículo 123 Constitucional, estableciendo las facultades del Congreso de la Unión para

para legislar en materia de trabajo, en donde se crearón las Comisiones respectivas que se encargarían de redactar una Ley Federal del Trabajo, que rigiera en toda la República.

III. LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931

El 18 de agosto de 1931, el Congreso de la Unión, expide la Ley Federal del Trabajo, en donde en materia habitacional, ésta Ley presentaba algunas limitaciones. El artículo 111, en su fracción III, se limitó a transcribir el texto del artículo 123 Constitucional, y supeditó la vigencia del precepto a la posterior reglamentación por los Ejecutivos Federales y los Locales, en sus respectivas jurisdicciones. Dicho precepto establecía:

"Artículo 111.- Son obligaciones de los patrones:

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

El Ejecutivo Federal y los de las Entidades Federativas, en su caso atendiendo a las necesidades de los trabajadores, a la clase de duración del trabajo, al lugar de su ejecución y a las posibilidades económicas

del patrón, se fijarán las condiciones y plazos dentro de los cuales éste debe cumplir con las obligaciones a que se refiere ésta fracción."

Este precepto estuvo supeditado a la expedición de disposiciones y se delegaron facultades legislativas al Poder Ejecutivo, sin que la Constitución contemplara dicha posibilidad de manera expresa. Sin embargo, por lo que se refiere a los trabajadores del campo, en el artículo 197, de la Ley Federal del Trabajo de 1931, se establecía que:

" Son obligaciones de los patrones suministrar gratuitamente habitación que reúna las condiciones sanitarias indispensables para la proyección de la vida y la salud de los trabajadores y el terreno necesario para la cría de los animales a que se refiere el artículo 205 de ésta ley."

El 19 de diciembre del año de 1941, el entonces Presidente de la República Mexicana, expidió un decreto para industrias de Jurisdicción Federal, imponiéndoles la obligación de construir casa para sus trabajadores, sujetas a determinados requisitos y a la aprobación de los proyectos respectivos.

Nuestro máximo Tribunal, declaró que el Presidente

carecía de facultades para dictar una reglamentación de la fracción XII del artículo 123 Constitucional, y que en consecuencia, el reglamento de 1941, era inconstitucional. Esta inconstitucionalidad, según la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se hizo consistir en que la Ley Federal del Trabajo, tan sólo otorgaba facultades al Ejecutivo Federal, para sentar las condiciones y plazos en que los patrones deberían cumplir con las obligaciones del artículo 111 fracción III, pero no para reglamentar dicha fracción.

En 1956, se promovieron las reformas necesarias a fin de salvar dicha inconstitucionalidad, en donde el segundo párrafo de la fracción III, se vió reformado de la siguiente manera:

" Artículo 111.- Son obligaciones de los patrones:

El Ejecutivo Federal y los de las Entidades Federativas, en su caso, atendiendo a las necesidades de los trabajadores, a la clase de duración del trabajo, al lugar de su ejecución y a las posibilidades económicas de los patrones, expediran un reglamento para que los patrones cumplan con ésta obligación."

IV. LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970

Las organizaciones obreras, cuando se iniciaron los estudios relativos a la expedición de una Ley Federal del Trabajo, insistieron en que se reglamentara de manera específica en lo relativo a la vivienda para los trabajadores. Por este y muchos otros motivos, el Estado otorgo un capítulo especial en la nueva Ley Federal del Trabajo, referido exclusivamente a la habitación de los trabajadores.

En efecto es el Capítulo III, del Título Cuarto, de la Nueva Ley Federal del Trabajo, denominado habitaciones para los trabajadores, donde se dedican los artículos 136 al 153, a reglamentar la fracción XII del artículo 123 Constitucional.

El artículo 136, señala que las empresas están obligadas a proporcionar habitaciones a sus trabajadores:

- 1.- Las empresas agrícolas, industriales, mineras o cualquier otra clase de trabajo, situadas fuera de las poblaciones. Se entiende que las empresas están situadas fuera de las poblaciones si la distancia entre unas y otras es mayor de tres kilómetros o cuando si es menor, no existe un

servicio ordinario y regular de transportación.

II.- Las mismas empresas mencionadas en la fracción anterior situadas dentro de las poblaciones, cuando ocupen un número de trabajadores mayor de cien.

En este artículo, persiste proseguir sobre el mismo camino de las anteriores legislaciones y reglamentos, al repetir criterios que no demuestran la necesidad obrera de vivienda, limitándose a reglamentar únicamente lo establecido en la Constitución.

Artículo 137.- Cuando la empresa se componga de varios establecimientos, la obligación se extiende a cada uno de ellos y a la empresa en conjunto.

Artículo 139.- Los trabajadores de planta permanente, con una antigüedad de un año por lo menos, tienen derecho a que les proporcionen habitación.

En el artículo anterior, el derecho a que se les proporcione habitación, se encuentra restringido a un grupo reducido, y además, el hecho de que un trabajador tuviera un año de antigüedad, no es índice de la necesidad real de vivienda.

Artículo 140.- Para los efectos del artículo anterior, los trabajadores deberán hacer saber a la empresa directamente o por conducto del sindicato su deseo de que se les proporcione habitaciones.

Artículo 141.- Las empresas que disponen de habitaciones en número suficiente para satisfacer las necesidades de los trabajadores, lo pondrán en conocimiento del sindicato o de los trabajadores. Sino se ponen de acuerdo, podrán los trabajadores acudir ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 782 y siguientes.

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

Artículo 143.- En el caso del artículo anterior, los sindicatos de trabajadores y la empresa, dentro del término de tres años, contando a partir de la fecha en que entre en vigor ésta Ley, o desde el día siguiente a la terminación del primer año de funcionamiento, si se trata de empresas de nueva creación establecerán en convenios las modalidades para el cumplimiento de las obligaciones a que se refiere éste capítulo.

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

Artículo 144.- En las empresas o establecimientos en los que no existan sindicatos, los trabajadores podrán acudir ante los Gobernadores de los Estados o Territorios, o ante el jefe del Departamento del Distrito Federal, para que éstas autoridades promuevan la celebración de los convenios.

Artículo 145.- Los convenios a que se refieren los artículos anteriores, contendrán:

- 1.- El número de trabajadores con derecho a habitación y el de los que hubieren manifestado su deseo de que se les proporcione.
- 11.- La forma y los términos dentro de los cuales cumplirán las empresas la obligación de proporcionar habitaciones a los trabajadores que tengan derecho a ellas.
- 111.- En el caso del artículo 142, las características de las habitaciones que se construirán, tales como superficie de cada habitación, número y dimensiones de los cuartos de que se compondrá,

servicios sanitarios y cocina y demás dependencias.

IV.- Si la empresa construye las habitaciones para darlas en arrendamiento a los trabajadores, podrá cobrar hasta el seis por ciento anual del valor catastral de las habitaciones por concepto de renta.

V.- Si las habitaciones se construyen para que sean adquiridas por los trabajadores, se observarán, las normas siguientes:

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

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

Artículo 146.- Las habitaciones podrán ser unitarias o multifamiliares. Podrán construirse habitaciones de

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

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

Por lo que se refiere a los artículos anteriores, a la forma y términos para cumplir con ésta obligación, el legislador se mostró sumamente flexible dejando la solución en manos de los obreros y patronos, sin darle potestad al Estado para intervenir en éste problema prioritario. Dejar en manos de los trabajadores y patronos la solución al problema habitacional no fue lo más acertado. Como el movimiento sindical no había logrado que en cincuenta años se observara ésta obligación, no había bases suficientes para estimar que la situación real era otra.

La solución apuntada por el legislador de 1970, con relación a los convenios a celebrarse, propiciaba el enfrentamiento entre los dos factores de la producción.

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

- 1) Tendrán preferencia los trabajadores más antiguos; y

2) En igualdad de antigüedad tendrán preferencia:

- a).- Los jefes de familia
- b).- Los sindicalizados

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

I.- Si le fué proporcionada en aplicación de las disposiciones contenidas en el artículo 123 de la Constitución y en los contratos colectivos de trabajo, no tendrá derecho a que se le proporcione otra habitación, aún cuando se trate de diversas empresas; y

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

Los dos artículos anteriores, resultan limitativos, ya que el otorgar habitaciones a los trabajadores más antiguos, no corresponde al objetivo de la Constitución, que era él de otorgar viviendas cómodas e higiénicas a los trabajadores que carecieran de una morada digna y no a los más antiguos. En éste sentido se debió de haber

dado preferencia a los obreros más necesitados, y en igualdad de necesidad a los más antiguos; y por lo que respecta a que si él trabajador ya poseyese una habitación, obtenida fuera de su relación de trabajo, tenga derecho a que se le proporcionara una nueva habitación, resulta pues de que no es una disposición justa, ya que existen millones de personas que viven en habitaciones muy deficientes o que carecen de ella.

Artículo 150.- Si las habitaciones se dan en arrendamiento a los trabajadores, se observarán las normas siguientes;

- I) Las empresas están obligadas a mantener las habitaciones en condiciones de habitabilidad y 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 se observen
 - d).- Desocupar las habitaciones a la terminación de las relaciones de trabajo, dentro de un término de cuarenta y cinco días

III) Esta prohibido a los trabajadores:

- a) Usar las habitaciones para fines distintos de los señalados en éste capítulo
- b) Subarrendar las habitaciones

Artículo 151.- Los trabajadores tendrán derecho,entre tanto se les entreguen las habitaciones,a percibir una compensación mensual,la que se fijará en los convenios a que se refiere éste capítulo; faltando esa disposición,la compensación se fijará tomando en consideración el tipo de habitación que deberá proporcionar la empresa y la diferencia entre la renta que podría cobrar y la que tengan que pagar los trabajadores por una habitación de condiciones semejantes.

Por lo que respecta a éste último capítulo,las empresas para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley,optaría por otorgar una compensación,que únicamente adiciona a él salario,que generar viviendas a sus trabajadores.

Este incremento salarial,es de suponer que no habría solucionado el problema habitacional, ya que los trabajadores lo destinarían a adquisición de bienes y servicios diversos,distintos de la compra de una casa habitación,que tendría prioridad.

Artículo 152.- Los trabajadores tendrán derecho a ejercitar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje las acciones individuales o colectivas que deriven del incumplimiento de las obligaciones impuestas en éste capítulo.

Artículo 153.- Las empresas tendrán derecho a ejercitar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, las acciones que les correspondan en contra de los trabajadores por el incumplimiento de las obligaciones que les impone éste capítulo.

Anotada la transcripción del capítulo correspondiente a la habitación para los trabajadores, en donde nos muestra claramente las condiciones y requisitos para el cumplimiento de ésta obligación por parte del sector patronal, observamos que si bien fueron significativos los esfuerzos por parte del legislador de la Ley Federal del Trabajo de 1970, para regular lo relativo a la vivienda obrera, la solución adolecía de severas limitaciones, ya que cuando se elaboró no se tomaron en cuenta factores de planeación ni de desarrollo urbano, ni se observaron soluciones concretas para resolver el problema habitacional en forma masiva. Únicamente se limitaron a reglamentar la vivienda obrera.

CAPITULO SEGUNDO

EL MARCO SOCIAL CREADOR DEL DERECHO SOCIAL

I. EL DERECHO SOCIAL EN LA COLONIA

II. EL DERECHO SOCIAL EN EL SIGLO XIX

**III. EL PROBLEMA DE LA HABITACION Y LA SEGURIDAD SOCIAL EN
LA LEY**

a) Aspecto Constitucional

b) Legislación Social Sobre la Habitación

**c) Ley Reglamentaria del Apartado "B" del artículo
123 Constitucional**

I. EL DERECHO SOCIAL EN LA COLONIA

El derecho social arranca de las disposiciones o reglas compiladas en las famosas Leyes de Indias, para proteger a los aborígenes: normas de buen trato y estatutos reguladores del trabajo hecho por el hombre. Este derecho social se inspiró en la generosidad de los Reyes Católicos, en las ideas de bondad y cuidado del trabajo humano, en mandamiento de la más significativa protección del ser pensante, que desgraciadamente no se cumplió en la práctica. Eran hermosas letras muertas, sin embargo, un jurista español reclama para la madre patria el título de " Creadora y Maestra del Derecho Social " (4).

Señala Gómez del Mercado " Nos cabe el honor a los españoles de que nuestra patria aporte a la cultura universal dos ciencias de incalculable valor: El Derecho Internacional Público, para regular las relaciones entre los estados y el Derecho Social, para resolver las cuestiones referentes de trabajo, hermanando a los que cooperan a la producción (5).

(4) Gómez del Mercado F. España Creadora y Maestra del Derecho Social. Revista General de Legislación y Jurisprudencia. Año LXXXVI, Tomo 1, Madrid 1941. Pág. 203.

(5) Ibidem. Pág. 203.

Agrega este mismo autor: " Tratando en éste último extremo, en uno de mis libros demostre que España había creado un Derecho Social en las famosas Leyes de Indias, dadas para las provincias ultramarinas " (6).

También invoca Gómez del Mercado, como origen del Derecho Social, la cláusula XII del Codicilo de la Reina Católica que estipula lo siguiente:

Suplico al Rey, mi señor, afectuosamente é encargue é mande a la dicha Princesa mi hija al Principe su marido..... non consientan ni den lugar que los indios vecinos y moradores de las dichas indias y tierras firmes ganadas por ganar, reciban agravio alguno en sus personas y bienes; más mando que sean bien y justamente tratados. Y si algún agravio han recibido lo remedien y provean " Y concluye así: " Esta norma marca la dirección de una política tutelar de los trabajadores inspirada en el Evangelio; se concreta en la doctrina del universalismo jurídico-social; destruye la tendencia de razas de todo linaje humano con resplandores divinos del padre que está en los cielos " (7).

El Derecho Social en la Colonia, fue un noble

(6) Ibidem. Pág. 204.

(7) Ibidem. Pág. 205.

intento de protección humana que no llegó a la vida del hombre de América y que se conserva virgen en viejos infalios. Se le denomina Derecho Social por su inteción, pues no se invoca este término.

II. EL DERECHO SOCIAL EN EL SIGLO XIX

Desde las primeras Leyes Constitucionales que organizarón el Estado Mexicano, se consignan derechos en favor del individuo y del ciudadano en abstracto, y entre estos derechos: el de libertad de trabajo, que nada tiene que ver con nuestro derecho del trabajo moderno.

Las constituciones políticas de México, a partir de la consumación de nuestra independencia, son tradicionalistas, individualistas y liberales: Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824; Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836; Bases Orgánicas de 12 de junio de 1843; Acta de Reforma de 18 de mayo de 1847; Bases para la Administración de la República de 29 de abril de 1853; Constitución Política de la República Mexicana de 5 de febrero de 1857; Estatuto Orgánico del Imperio de Maximiliano de 10 de abril de 1865, de efímera imposición, pues la Constitución de 1857, nunca perdió su vigencia, subsistiendo los derechos del hombre a la libertad, a la propiedad, a la seguridad frente al

estado, en la expresión romántica y teórica, consignada en el artículo 10. cuya reproducción es irresistible por su belleza literaria.

" El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben de respetar las garantías que otorga la presente constitución " (8).

Ninguno de esos estatutos constitucionales había creado derechos sociales en favor de los débiles; el obrero dentro del individualismo y liberalismo es objeto de vejaciones y se les convierte en entes subordinados, en mercancía de la que dispone libremente el patrón, al amparo del capitalismo que el propio estado representa, como hasta hoy. Tampoco se encuentra en especial alguna norma socialmente protectora de los más débiles solo se mencionan las instituciones sociales como objeto de los derechos del hombre.

En México, mucho antes que en el Continente Europeo y que en otra parte del mundo, se habla por primera vez con sentido autónomo del Derecho Social, en función de pragmática protectora de los débiles, los jornaleros, las

(8) Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1808 - 1978. Ed. Porrúa, S.A. 8a. edic. 1978. Pág. 30.

mujeres, los niños, los huérfanos, etc.

En defensa de estos alza su voz el " Nigromante ", Ignacio Ramírez, en el Congreso Constituyente de 1856-1857, diciendo certeramente y adelantándose a su época:

El más grave de los cargos que hago a la Comisión es el de haber conservado la servidumbre de los jornaleros. El jornalero es un hombre que a fuerza de penosos y continuos trabajos, arranca de la tierra, ya la espiga que alimenta, ya la rueda y el oro que engalanan a los pueblos. En su mano creadora el rudo instrumento se convierte en maquina y la informe piedra en magníficos palacios. Las invenciones prodigiosas de la industria se deben a un reducido número de sabios y a millones de jornaleros; donde quiera que exista un valor, allí se encuentra la esfinge soberana del trabajo.

Luego en grandiosa cátedra parlamentaria de 7 de julio de 1856, expone la brillante tesis político social:

" La Nación Mexicana no puede organizarse con los elementos de la antigua ciencia política porque ellos son la expresión de la esclavitud y de las preocupaciones; necesita una constitución que le organice ya progreso, que ponga el orden en el movimiento ? A qué se reduce esta constitución que establece el orden en la inamovilidad absoluta ? Es una tumba preparada para un cuerpo que vive. Señores, nosotros acordamos con entusiasmo y

privilegio al que introduce una raza de caballos o inventa un arma mortífera; formemos una constitución que se funde en el privilegio de los menesterosos, de los ignorantes, de los débiles, para que de este modo mejoremos nuestra raza y para que el poder público no sea otra cosa más que la beneficiencia organizada" (9).

En ninguna parte del mundo nacía el verdadero Derecho Social, al iniciarse el siglo XX, tan sólo había balbuceos encaminados a la socialización del derecho, hasta el advenimiento de la Revolución Mexicana a cuya sombra se expiden decretos de verdadero carácter social en favor de los campesinos y obreros, propiciándose la celebración del Congreso Constituyente de 1916 - 1917, creándose un nuevo derecho social en las relaciones de producción económica y respecto de la transformación de la propiedad privada.

III. EL PROBLEMA DE LA HABITACION Y LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA LEY

Uno de los derechos sociales sin cuya resolución difícilmente podría hablarse de una auténtica justicia social y lograrse el bienestar de los hombres es sin duda,

(9) Zarco, Francisco. Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856 - 1857) El Colegio de México 1956. Pág.470.

el derecho a la habitación cuya vigencia da facultad a exigir condiciones favorables para vivir decorosamente.

En principio debemos decir que el conjunto de normas que tienden a resolver el problema habitacional responde perfectamente a los postulados de la Seguridad Social y del Derecho Social que las regula. Pero algunas de ellas tienen carácter administrativo, laboral, civil o mercantil. Por ejemplo el I.M.S.S., sin que pueda dejar de ser un seguro y tenga que garantizar las prestaciones, está obligado a invertir, ya que la misma Ley señala que las inversiones deberán hacerse en el renglón que rinda mayor rentabilidad, liquidez y seguridad, dando especial preferencia a la construcción de casas para los asegurados y sus trabajadores.

La habitación es una necesidad vital de primerísimo orden, es así como entendemos que tiene sentido la Revolución Mexicana, que en todas formas a querido y busca que todo mexicano cuente con un lugar adecuado y digno para poder vivir y convivir. Con base a esta idea vemos surgir ahora conjuntos habitacionales para cientos de mexicanos, que se han construido como verdaderas pequeñas ciudades, atendiendo a las necesidades de todos, ya en forma individual, ya en forma colectiva o directamente por el estado o alguna de sus dependencias o bien, con el auspicio de la iniciativa privada.

Esta obligación social no se veía anteriormente en las instituciones netamente privadas que en principio, solamente debían garantizar las prestaciones médicas a los trabajadores sin necesidad u obligación de construir instalaciones de trascendencia social.

Desde luego, las pretendidas soluciones al gran problema de la habitación se han dado de acuerdo con las exigencias de la población, estableciendo preferencias en la política de desarrollo, toda vez que originalmente había que dotar de habitación a los trabajadores de menores recursos construyéndose extraordinarias colonias obreras; más tarde se construyeron para empleados y trabajadores de mayores ingresos, que estaban en posibilidades de disponer de recursos superiores para adquirirlas.

En la solución del problema habitacional se integran los esfuerzos del sector público y del privado. El sector público a través de la hoy recién creada "Sedeso", Secretaría del Trabajo y Previsión Social, del Gobierno del Distrito Federal y los Gobiernos de los Estados.

Por otra parte coadyuva el sector privado, a través del sistema bancario fundamental, quedando perfectamente garantizados los créditos que otorga a través de la

garantía hipotecaria, ya sea directamente o por conducto y apoyo de las citadas instituciones gubernamentales.

Una de las formas que se adoptan es la de un préstamo hipotecario, a liquidar a un plazo más o menos amplio, como ya lo señalamos puede ser de 10, 15 o 20 años. Y este préstamo puede destinarse para la adquisición de un inmueble; compra de un terreno, construcción, ampliación o mejoría de la casa.

Además existen otros verdaderos logros de beneficio para los trabajadores, como lo es el mecanismo del ISSSTE, de crear un fondo que poco a poco se va construyendo por el mismo servidor público y la aportación que hace el estado y que sirve para liquidar el adeudo si es que él trabajador falleciera, de ésta manera tiene garantizado que su familia podrá contar con una casa que le permita vivir decorosamente, no obstante tener que lamentar su muerte; además parte de éste fondo se aplica a préstamos a personas en particular o en caso contrario se puede devolver al trabajador.

a) Aspecto Constitucional

Con ese profundo sentido social que caracterizo al Constituyente de 1917, y en ese artículo 123, que revoluciono a nuestra patria y al mundo en su fracción

XII, se señalaba textualmente que:

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

El proyecto fue turnado a la Comisión respectiva para su estudio y dictamen y éste en la parte conducente estableció lo siguiente:

" La renta que tendrán derecho a cobrar los empresarios puede fijarse desde ahora en el interés del 2% mensual. De la obligación de proporcionar dichas habitaciones no deben quedar exentas las negociaciones establecidas en algún centro de población, en virtud de que no siempre se encuentran en un lugar alojamientos higiénicos para la clase obrera."

A pesar de que nuestro Constituyente denominó al Título Sexto de nuestra Constitución Política, " Del Trabajo y de la Previsión Social ", no sólo se ocupó de ordenar las relaciones obrero-patronales, con esa doctrina, esa ley y esa política eminentemente

proteccionista de los trabajadores, considerándolos como la parte débil de la relación, amparándolos y aún supliendo su voluntad, sino que también estableció en éste artículo importante normas tendientes a lograr una mejor condición humana para el trabajador y sus dependientes, no sólo dentro de las empresas y durante las horas de trabajo, sino también fuera de ellas, a fin de que pudiera disfrutar, independientemente del salario, de una serie de satisfacciones indispensables para su vida y la de su familia, como son una casa habitación cómoda e higiénica, a un costo bajo que, inclusive, pudiera con el tiempo ser la base del patrimonio familiar, considerando también los servicios e instalaciones educativas para el mismo trabajador, a fin de que pudiera progresar con mayor conocimiento y una mayor capacitación, al igual que sus hijos.

Pero además previo la necesidad de atender a los riesgos a que está expuesto generalmente, no sólo en la empresa, como serían los profesionales, sino fuera de ella, y a la merma que sufre el salario del trabajador por riesgos como enfermedades o accidentes, de sus propios dependientes o la muerte misma.

Y en éste orden de ideas, independientemente de la producción, la mujer trabajadora y el menor, de los

servicios de guardería y maternidad, cuído igualmente de atender aquellas dolorosas situaciones en que él trabajador no está ya en condiciones de laborar o competir con los más jóvenes porque le faltan las fuerzas necesarias, o cuando se ha de lamentar su ausencia. De allí la Previsión Social del artículo 123, de allí el régimen de los Seguros Sociales que en forma verdaderamente clarividente vislumbró nuestro constituyente de 1917, dentro de cuyas ideas centrales no pudo dejar de prever, en la fracción XII, la clara obligación para los patrones de proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas.

Es quizá en este capítulo donde la revolución ha tenido una de sus mejores realizaciones, pero es donde falta todavía mucho por hacer. De allí también la política seguida por las instituciones de seguridad social mexicana para atender éste problema.

En el Diario Oficial de la Federación del 14 de febrero de 1972, a iniciativa del Presidente de la República, apareció publicada una reforma a la fracción XII del artículo 123 Constitucional.

Dicha reforma obedeció en su momento, a la necesidad de encontrar soluciones más eficaces al problema de la vivienda obrera, que día a día se veía

agudizado por la alta tasa de explosión demográfica y la débil respuesta del sector patronal a su obligación de brindar habitación a sus trabajadores.

La mencionada reforma señalaba:

Artículo 123, fracción XII.- "Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un Fondo Nacional de la Vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que 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 administren los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

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

Los ataques doctrinarios a la nueva redacción no se hicieron esperar. El Maestro Mario de la Cueva, señala que " Suprimió el derecho de los trabajadores en contra de las empresas, introdujo en la Constitución la mayor mentira constitucional de nuestra historia (y hasta donde sabemos de la historia universal), condono graciosamente la obligación de las empresas e impuso al pueblo la obligación de constituir un fondo en beneficio de los trabajadores." (10)

La reforma constitucional tuvo por objeto el generalizar la obligación de proporcionar habitación a los trabajadores, en base a aportaciones que las empresas hacen al Fondo Nacional de la Vivienda a fin de constituir depósitos en favor de los trabajadores y un sistema de financiamiento para la adquisición de sus viviendas.

(10) De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Ed. Porrúa, S.A. 1a. Edic. 1972. Pág. 389.

Ya no se toma en cuenta el tipo o tamaño de la empresa ni el número de los trabajadores que tengan, es decir, hizo desaparecer el " PRIVILEGIO " que debía tener un trabajador, de prestar sus servicios en una gran empresa, para poder ver realizado el derecho a su habitación. Esto, lejos de suprimir un derecho de los trabajadores en contra de las empresas, lo amplió abarcando a todos los trabajadores, que ahora ven más cerca que nunca la esperanza de adquirir una habitación decorosa para ellos y los suyos.

Si bien la fracción XII del Apartado " A " del artículo 123 Constitucional, es de mayor importancia, también tiene relevancia, la fracción XXX del mismo Apartado " A " que establece:

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

Ya que no sólo se trata de resolver el problema habitacional, sino que da la oportunidad de adquirir casas que con el tiempo, constituyen un verdadero patrimonio familiar, señalando el instrumento organizado y fundamental de hacerlo: la Sociedad Cooperativa.

Al lado de la fracción XII del Apartado " A " del artículo 123 Constitucional, encontramos la fracción XI del Apartado " B " relativa a la Seguridad Social y su régimen, respecto de los trabajadores al Servicio del Estado, en cuyo inciso f, se señala lo siguiente: (II)

"Fracción XI.- La Seguridad Social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

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

" Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un Fondo Nacional de la Vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos, crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por éstos conceptos." (12)

(II) El Apartado "B" fue adicionado por Decreto Presidencial el 21 de octubre de 1960, publicado en el D.O. el 5 de diciembre del mismo año.

(12) Esta parte del inciso f, fue reformada el 8 de noviembre de 1972, publicada en el D.O. el 10 del mismo mes y año.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la Seguridad Social, regulandose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

Podíamos reproducir aquí lo que ya hemos dicho respecto a la disposición contenida en el Apartado "A", pero resultaría redundante, por lo que nos limitaremos a señalar que en ese inciso "f" se enuncia expresamente al arrendamiento como medida para cumplir la obligación de brindar habitación al trabajador burócrata (de ésta manera las Unidades Independencia y Santa Fé del IMSS).

También en la citada reforma del 21 de octubre de 1960, y publicada el 5 de diciembre del mismo año, que adicionó el Apartado "B", se señaló en su fracción XIII, lo siguiente:

" Fracción XIII.- Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes."

En una segunda parte fue agregada por reforma del 8 de noviembre de 1972, y publicada el 10 de noviembre del mismo año en los siguientes términos:

" El estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso "f" de la fracción XI de éste Apartado, en términos similares a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones; y.

De ésta manera tanto los militares, así como los miembros de la armada y del servicio exterior, etc. fueron incorporados al régimen de Seguridad Social en las mismas condiciones que los trabajadores del Apartado "A".

b) Legislación Social Sobre la Habitación

Después de hacer un breve recorrido por las disposiciones constitucionales relacionadas con la habitación como prestación de seguridad social, pretendemos, en este estudio, hacer algunos comentarios y reflexiones del camino que ha seguido la habitación para los trabajadores en la Ley Federal del Trabajo, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y en la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Para iniciar éste Título debemos volver a nuestro artículo 123 Constitucional, y señalar cómo en un

momento determinado, la facultad de legislar en materia de trabajo, que correspondía al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados, se vió Federalizada para cumplirla en la práctica. Efectivamente la redacción original del multicitado artículo 123, establecía lo siguiente :

Artículo 123.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados domésticos, y artesanos, y de alguna manera general todo contrato de trabajo.

En ese momento el rango constitucional otorgado a las leyes sobre trabajo, y la protección que garantizaba al trabajador, hacían de éste artículo merecedor de grandes elogios y motivo de orgullo de tan vigoroso paso en el camino de la justicia social, plasmando en realidad, la elocuente sentencia del Constituyente Alfonso Cravioto, cuando dijo que: " Así como en Francia después de su revolución ha tenido el honor de consagrar en la primera de sus Cartas Magnas los importantes derechos del hombre, así la Revolución Mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo, que es la

primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los obreros." (Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1922).

Sin embargo, y muy a pesar de tan valioso precepto, los resultados prácticos fueron nulos, cayendo en el olvido el derecho obrero a una habitación cómoda e higiénica.

Los intentos por reglamentar el artículo 123, fueron escasos y aislados, pues solamente algunas Entidades Federativas promulgaron leyes sobre el trabajo. La necesidad de una legislación unitaria se hizo urgente por la problemática que presentaba la complejidad de las escasas leyes locales.

Por Decreto del 31 de agosto de 1929, publicado el día 6 del mismo año, se reformaron los artículos 73 y 123 de la Constitución, para dar facultad exclusiva al Congreso de la Unión para legislar en materia de trabajo; observemos:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería... y " Para expedir leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución."

Artículo 123.- El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, y artesanos y de manera general sobre todo contrato de trabajo.

c) Ley Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional

Esta ley fue expedida el 27 de diciembre de 1963 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 del mismo mes y año. Dentro del Capítulo IV del Título II, se encuentra el artículo 43 que señala textualmente:

Artículo 43.- Son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo 1o. de ésta ley: (Se refiere a los poderes de la Unión, Gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, etc.)

VI.- Cubrir las aportaciones que fijen las leyes especiales, para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y los beneficios sociales comprendidos en los conceptos siguientes:

g).- Propiciar cualquier medio que permita a los trabajadores de su Dependencia, el arrendamiento o la compra de habitaciones baratas.

Esta fracción se regulo en el Capítulo VI de la ley

del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Posteriormente en las reformas del 10. de septiembre de 1972, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre del mismo año, y para estar de acuerdo con la nueva redacción del artículo 123 Constitucional en lo dispuesto por el inciso "f" de la fracción XI del Apartado "B" recién agregado, se añadió un inciso, el "h" a la fracción VI del artículo 43 que aquí comentamos y que estableció lo siguiente:

h).- Constitución de depósitos en favor de los trabajadores con aportaciones sobre sus sueldos básicos o salarios, para integrar un fondo de la vivienda a fin de establecer sistemas de financiamiento que permitan otorgar a éstos, créditos baratos y suficientes para que adquieran en propiedad o condominio, habitaciones cómodas e higiénicas; para construirlas, repararlas, o mejorarlas o para el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuya ley regulará los procedimientos y formas conforme a los cuales se otorgarán los créditos correspondientes.

La adición de éste inciso resulta lógica y necesaria para plasmar en la ley la obligación de las entidades y demás organismos públicos de constituir depósitos en favor de sus trabajadores en el ISSSTE, por el equivalente a un 5% sobre los sueldos básicos o salarios de aquellos.

CAPITULO TERCERO

EL PROBLEMA HABITACIONAL EN NUESTRO PAIS

I. EL PROBLEMA HABITACIONAL EN MEXICO

II. POLITICAS PARA LA VIVIENDA

III. INSTITUCIONES CREADAS PARA DAR SOLUCION AL DEFICIT HABITACIONAL

- a).- El Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas
- b).- El Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI)
- c).- Dirección General de la Habitación Popular del Departamento del Distrito Federal
- d).- Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO)
- e).- El Fondo de la Vivienda para los trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE)
- f).- Fondo de la Vivienda para los Miembros Activos del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (FOMIVI)
- g).- Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA)
- h).- El Carácter Tripartita del Infonavit

1. EL PROBLEMA HABITACIONAL EN MEXICO

El problema de la vivienda en México, es un problema social de gran embergadura y trascendencia, no sólo por lo que significa en términos de bienestar e higiene, sino por lo que afecta en el proceso de mejoramiento de las condiciones de vida del ciudadano nacional ; ya que una vivienda planeada e instalada resulta un factor decisivo para un eficaz progreso social y económico de un país. La vivienda en estos términos resulta ser una condición inseparable del progreso y desarrollo de una nación.

El problema de la vivienda, es el problema del hombre integrado en una familia. La familia es la base de la sociedad en donde se considera a ésta como una organización social que como tal tiene derechos y obligaciones. Es la familia, en donde el hombre es quien generalmente la encabeza y es a través de su trabajo, sus responsabilidades, su grado de cultura y conciencia (sus metas e ilusiones) quien determina la estabilidad de los suyos, planteando así su futuro más próximo.

Uno de los principales ideales del sostén de la familia, quizá sea el de poseer una vivienda propia que le haga sentirse dueño y amo de su verdadero hogar.

Debido al incremento demográfico, cada día es mayor

el número de familias que se han ido instalando en las grandes ciudades, produciendo una demanda no sólo de servicios públicos generales, como son las comunicaciones, transporte, vigilancia, seguridad, administración, educación y por supuesto también fuentes de trabajo, de recreación y por supuesto de vivienda. De todo lo anterior sobresale la habitación como el medio ambiente de la familia.

Es por ésto que la mayoría de los países realizan importantes esfuerzos para hacer frente a éste gran problema social, el de la vivienda, en donde éstos se apoyan normal y generalmente en los fondos gubernamentales.

Vemos que el crecimiento demográfico y el éxodo hacia las ciudades son traducidas en presiones de demandas de un lugar para vivir (viviendas), las cuales van muy por encima de la capacidad de oferta, lo que ocasiona un gran déficit de la misma y que se acrecenta año tras año, y en donde una parte de pablación permanece todavía al margen de las posibilidades reales de mejorar su morada o vivienda. Este déficit afecta fundamentalmente a las clases económicas más desfavorecidas.

En México, el problema de la vivienda habitacional tiende a agravarse aún más, ya que el desarrollo

económico de nuestro país tiende a transformarse con gran rapidez, de un país esencialmente agrícola a una nación preponderantemente urbana, en donde más de la mitad de la población vive en los centros urbanos.

(cerca del 75% de la producción nacional y la mayor parte de la absorción de la mano de obra ocurre en las ciudades). Como dato estadístico de esto tenemos que en el año de 1990, 32 millones de personas habitaban en el medio urbano, en comparación con los casi 7 millones de habitantes de los años 40. Esta transformación y las proyecciones demográficas existentes, nos permiten apreciar que será del México de los 90's., un país fundamentalmente urbano y que el crecimiento de las ciudades será como hasta ahora muy explosivo.

Este problema se agudiza aún más si tomamos en cuenta también las altas rentas (mil nuevos pesos para arriba) en comparación con los ingresos del salario mínimo y una gran cantidad de viviendas temporales ilegales de los alrededores de la ciudad (ciudades perdidas) .

Por lo tanto, podemos decir que la escasez de vivienda en México, es un problema que se agudiza al ritmo del crecimiento económico y demográfico y además provoca uno de los problemas económicos y sociales de mayor relevancia, agravado principalmente por el índice

de crecimiento en los costos de materiales y equipo de construcción así como el desplazamiento de capitales hacia tipos de inversión más atractivos que el de la construcción de la vivienda ya sea para renta o para venta.

El déficit de vivienda en México, principalmente de tipo popular, de acuerdo a los cálculos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Poder Ejecutivo de la Nación, se estimó en el año de 1980, en tres millones y una necesidad promedio de 500.000 viviendas por año. Según datos del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO) el déficit de la vivienda para 1990, ascenderá a cinco millones.

El problema de la habitación es aún más grave, si además de lo anterior tomamos en cuenta otros indicadores que nos muestran que en 1970, 30 millones de personas no contaban con servicio de drenaje, al mismo tiempo que 28 millones habitaban en viviendas sin baño, y que en 1980, se había elevado a 33 y 30 millones respectivamente. Otro indicador nos muestra que 30 millones de personas vivían en 1970, hacinadas en viviendas de uno o de dos cuartos, mientras que en 1980, se había elevado el número a 33 millones.

El aumento de la población en México, es de aproximadamente 1.800.000, personas al año, o sea que crece a un ritmo medio del 10% anual. Esto significa una necesidad aproximada de 300.000 viviendas anuales, para hacer frente tan sólo al crecimiento demográfico.

Al tomar en cuenta el déficit acumulado durante años y proyectar su erradicación en un período de por lo menos 20 años, surge una necesidad global de viviendas de alrededor de unas 500.000 unidades por año. La inversión social necesaria, incluyendo la infraestructura y servicios públicos, se puede estimar en un 25% de la inversión total que se realiza en el país.

En resumen podemos decir, que las características que envuelven al problema son por una parte la escasez de recursos económicos, el explosivo crecimiento demográfico, la desigualdad del ingreso económico de las personas y las deficiencias de una estructura técnica y administrativa adecuada para hacer frente a un problema de tal magnitud. A esto habría de agregarse la falta en nuestro medio de una educación habitacional que convierta la aspiración de vivir en mejores condiciones a la familia.

Es un hecho evidente que los habitantes al buscar mejores niveles de vida para ellos y sus familiares,

muestran una marcada tendencia por un asentamiento más bien grande que pequeño y ésto implica que para establecer ciudades satélites o submetrópolis, no puede dejarse de tomarse en cuenta los asentamientos urbanos y nexos con las fuentes de trabajo y en las necesidades que requiere toda infraestructura urbana mínima (agua, drenaje, alumbrado, transporte, servicios para la comunidad, como son hospitales, escuelas, parques, guarderías, mercados, etc.) y desde luego una vivienda decorosa y digna para cada hogar.

Así mismo, es importante considerar que dentro de otra de las determinantes para establecer las viviendas, es el hecho de que las familias gastan aproximadamente hasta el 70% de su ingreso para sus habitaciones.

En las ciudades, el porcentaje destinado para la construcción de la vivienda es aproximadamente de 15% en tanto que en las áreas rurales es del 9%. En la ciudad de México éste gasto representa el 16% del ingreso medio.

Con estos datos nos damos cuenta que la relación ingreso-vivienda es muy reducida, ya que a menos ingreso, las condiciones de vivienda son deficientes, y a mayores ingresos, las condiciones de las viviendas van mejorando.

11. POLITICAS PARA LA VIVIENDA

En realidad es necesaria una política de vivienda.

a) Es necesario en México, que el estado intervenga para regular, planificar y orientar esta acción normal de la gente para adquirir una casa digna y decorosa donde vivir.

b) Que el estado Mexicano diseñe y aplique una campaña de concientización no sólo dirigida a la población, sino también a los técnicos, constructores, arquitectos, urbanizadores, etc. para unificar esfuerzos para estar en el libre manejo de la oferta y la demanda, en el problema de la vivienda.

c) Estudio de Factores que determinen la construcción de la vivienda. En este punto sólo expondremos lo que consideramos lo más importante según nuestro entender:

- El Espacio
- Los Habitantes
- El Subempleo
- La Migración

d) Conjugar esfuerzos en el campo de la investigación que llevará a definir modelos de solución que permitan optimizar el uso de los recursos disponibles a través de la producción de la vivienda óptima de recursos mínimos.

e) Establecer planes de trabajo que armónicen entre sí y que abiertos a la comunicación, hagan factible la coordinación de acciones, con miras a la optimización de los recursos y a su aprovechamiento máximo.

III. INSTITUCIONES CREADAS PARA DAR SOLUCION AL DEFICIT HABITACIONAL

El sector público inició su atención al problema de la vivienda desde 1915, con la creación de la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

a) El Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas

El 20 de febrero de 1933, fue constituido el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, mismo que estuvo en principio autorizado para emitir Bonos Hipotecarios, a fin de obtener recursos que se pudieran invertir en obras de infraestructura. Con el tiempo, a través de reformas paulatinas de la Ley Orgánica del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., fue cambiada en tal forma que a partir de 1947, se permitió a dicha institución canalizar sus recursos a fin de fomentar la construcción de la vivienda popular.

Por decreto presidencial, a partir del año de 1953, se limitó la actividad del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas S.A., al fomento de conjuntos

colectivos de vivienda, eliminando los créditos para casos aislados.

El 23 de diciembre de 1966, por decreto presidencial se dió al Banco su actual denominación, y se le confirieron nuevas funciones, gracias a las cuales, además de financiar conjuntos colectivos de vivienda, otorga créditos a los servicios públicos, de transportes aéreos, marítimos, terrestres y fluviales, y en términos generales de acuerdo con el artículo 2o. de su Ley Orgánica, promueve la inversión de capitales en obras y servicios públicos o de interés social.

El capital de institución bancaria está constituido por acciones del gobierno federal en 51%, y además, existen otros tres tipos de acciones que pueden ser suscritas respectivamente por particulares y por organismos públicos y privados.

Los créditos que para la vivienda otorga el banco en fomento, se destinan en favor de aquellas personas que perciben menores ingresos y que habitan en los lugares donde, él mismo desarrolla programas de vivienda.

b) El Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI)

Con objeto de aumentar la construcción de la

vivienda popular para atender en mayores volúmenes las deficiencias habitacionales del país, el Gobierno de la República, puso en marcha el Programa Financiero de Vivienda, creando mecanismos dentro de la estructura bancaria existente para hacer posible la generación masiva de ahorros destinados a la construcción de este tipo de viviendas y el acceso de nuevos sectores de la población a los canales ordinarios de crédito para la vivienda.

Para cumplir adecuadamente con esos propósitos se constituyó, el 15 de abril de 1964, el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, mediante un contrato de fideicomiso representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México.

El Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, actúa como promotor y coordinador del Programa Financiero de la Vivienda, de acuerdo a las siguientes funciones encomendadas:

- 1.- La promoción del Programa Financiero de la Vivienda, con objeto de acelerar la participación de las instituciones de crédito en la realización de planes habitacionales de interés social en toda la República Mexicana.

- 2.- El otorgamiento del apoyo financiero a las instituciones de crédito mediante préstamos y créditos relacionados con operaciones hipotecarias para la vivienda de interés social.
- 3.- La revisión y aprobación técnica de los proyectos de vivienda que vayan a ser financiados por la banca, cuando ésta requiera los apoyos del Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda, para que se cumpla con los requisitos arquitectónicos urbanísticos y de otro tipo que son propios de la vivienda de interés social.
- 4.- La asesoría técnica para seleccionar los terrenos, estudiar los proyectos, vigilar los sistemas de construcción y orientar la venta de la vivienda de interés social, como medidas promocionales inmediatas para dar agilidad al programa.

El Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, cuenta con recursos que provienen de los bancos hipotecarios, así como de los que requieren de los departamentos de ahorro de la banca comercial, los cuales, de acuerdo con la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, deben invertir el 30% de sus depósitos en viviendas de interés social.

Igualmente en forma complementaria, obtienen

recursos de empréstitos de instituciones internacionales, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo y la Agencia Internacional de Desarrollo.

En el desempeño de su función de promover la construcción de la vivienda de interés social, el Fondo apoya los programas habitacionales que se encuentran dentro de sus normas de operación, procurando estimular el desarrollo de los proyectos de acuerdo con tres criterios fundamentales:

- a) Adecuadas soluciones técnicas, arquitectónicas y urbanísticas.
 - b) Economía en los costos.
 - c) Satisfacción de necesidades habitacionales reales a la población y al sector a quien se dirigen dichos programas.
- c) Dirección General de la Habitación Popular del Departamento del Distrito Federal

Esta Dirección General, inició sus actividades el día 1o. de diciembre de 1970, en favor de aquellas personas que no reciben un salario fijo, así como de todos aquellos que por obras de interés público, son desplazados de sus viviendas. También reciben beneficios de ésta Dirección, los habitantes de zonas insalubres y ciudades perdidas, lo mismo que aquellos que por

fenómenos naturales y siniestros han perdido sus casas (recordemos el 19 y 20 de septiembre de 1985).

La mencionada Dirección, en cumplimiento de las funciones que le son encomendadas, otorga contratos para la edificación de viviendas, vigilando y controlando la realización y calidad de las mismas y finalmente adjudicándoselas a las personas que se encuentran en alguna de las situaciones anteriormente descritas y que lo solicitan.

Los recursos con que cuenta la Dirección General de la Habitación Popular, provienen de instituciones bancarias públicas y privadas.

d) Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO)

El 21 de marzo de 1971, se creó el INDECO, como un Organismo Público Descentralizado del Gobierno Federal, con carácter técnico, consultivo y promocional, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Para cumplir con sus fines, el INDECO, tiene las siguientes funciones y atribuciones:

1.- Realizar las investigaciones necesarias en toda la República, para valorar las necesidades de las distintas zonas urbanas o rurales y proponer los

planes, programas y sistemas de ejecución, que a su juicio sean convenientes efectuar como resultado de dicha investigación.

- 2.- Proponer a las autoridades respectivas en cada caso, las normas urbanísticas, arquitectónicas y de edificación, que determine la política más adecuada para el desarrollo de la comunidad rural y de la vivienda popular.
- 3.- Participar en los programas y trabajos que con relación al desarrollo de la comunidad rural y de la vivienda popular, efectúen las dependencias del Ejecutivo Federal, los Organismos Descentralizados, y las Empresas de Participación Estatal.
- 4.- Promover las condiciones necesarias a fin de que el sector privado canalice sus recursos al desarrollo de la comunidad rural y a la construcción de la vivienda popular.
- 5.- Propiciar la construcción de viviendas de bajo costo, edificios multifamiliares, y zonas habitacionales para trabajadores de escasos recursos y procurar la regeneración de zonas de tugurios y viviendas insalubres e inadecuadas tanto urbanas como rurales.
- 6.- Proporcionar entre los habitantes de los poblados rurales y de zonas urbanas la cooperación al trabajo

colectivo, la ayuda mutua y cualquier otra medida encaminada a realizar las obras necesarias para mejorar sus condiciones generales de ambiente y de habitación directamente o por conducto de patronatos o comisiones y grupos de estudio.

- 7.- Sugerir medidas para el aprovechamiento del servicio social obligatorio de los pasantes y profesionales en toda la República.
- 8.- Adiestrar personal especializado en la planificación programación y desarrollo de métodos para la promoción y ejecución de los trabajos que son su objeto.
- 9.- Comprar, fraccionar, vender, permutar o construir inmuebles por cuenta propia o de terceros
- 10.- En general celebrar todos los contratos o convenios y ejecutar todos los actos encaminados a la realización de sus fines.

El instituto, promoverá y en su caso establecerá que cada obra se expida al beneficiario el documento jurídico pertinente para asegurar la posesión o propiedad de las obras realizadas en su beneficio, procurando se constituya con ellas un patrimonio familiar.

En resumen, éste Organismo, tiene como objetivo efectuar tareas de programación e investigación respecto

del desarrollo de la comunidad rural y de la vivienda popular, propiciando la construcción de viviendas y de conjuntos habitacionales a bajo costo, así como la regeneración de la vivienda inadecuada y en términos generales, cooperando en la realización de todas aquellas obras tendientes al mejoramiento de la vivienda y de las condiciones ambientales.

Por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de agosto de 1971, se autorizó al Instituto para que celebre convenios con los Gobiernos de la Entidades Federativas, a fin de elaborar y promover, lo mismo que ejecutar programas de vivienda popular y desarrollo urbano.

Los recursos del Instituto, se integran con las aportaciones que hace el Gobierno Federal en su favor, así como por el dinero que él mismo obtiene de instituciones bancarias públicas y privadas. El Instituto dirige su acción en beneficio de los sectores populares urbanos, así como del sector rural.

e) El Fondo de la Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE)

A través de las reformas de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación,

el 28 de diciembre de 1972, fue creada la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores del Estado.

Dicho fondo tiene como objetivo primordial:

Artículo 100 fracc.I. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente, mediante préstamos con garantía hipotecaria, o bien, a través del otorgamiento de una garantía personal, en los casos que expresamente determine la Comisión Ejecutiva. Estos préstamos se harán por una sola vez.

Fracc. II. Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores que carezcan de ellas. (13)

Los recursos del fondo se integran:

Artículo 101 fracc.1. Con las aportaciones que las dependencias y entidades enteren al Instituto por el equivalente a un 5% sobre el sueldo básico de sus trabajadores.

Fracc. II. Con los bienes y derechos adquiridos por cualquier título; y

(. 13) Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge.
Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Ed.
Porrúa, S.A. 32a. Edic. 1994. Pág. 135.

Fracc. III. Con los rendimientos que se obtengan de las inversiones de los recursos a que se refieren las anteriores fracciones. (14)

Los trabajadores que disfrutan de las prestaciones que se derivan del fondo anteriormente mencionado son:

- a) Los que estén al servicio de los Poderes de la Unión
- b) Del Gobierno del Distrito Federal
- c) De los Organismos Públicos, que regulan sus relaciones de trabajo por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Los créditos que se otorguen estarán cubiertos por un seguro para los casos de incapacidad total permanente o de muerte, que libere al trabajador, jubilado o pensionista o a sus respectivos beneficiarios, de las obligaciones derivadas de los mismos. El costo de este seguro quedará a cargo del Instituto.

Cuando un trabajador deje de prestar sus servicios a las dependencias o entidades sujetas al régimen de beneficios que otorga esta ley y hubiere recibido un préstamo a cargo del fondo, se le otorgará una prórroga sin causa de intereses en los pagos de amortización que tenga que hacer por concepto de capital e intereses. La prórroga

tendrá un plazo máximo de doce meses y terminará anticipadamente cuando el trabajador vuelva a prestar servicios a alguna de las dependencias o entidades públicas.

Asimismo, los créditos citados devengarán intereses sobre el saldo ajustado de los mismos a la tasa que determine la Junta Directiva. Dicha tasa no será menor del 4% anual sobre saldos insolutos. (artículo 117) (15)

Las cantidades que se descuenten a los trabajadores con motivo de dicho crédito, no podrán exceder del 30% de su sueldo básico.

El Instituto no podrá intervenir en la administración o mantenimiento de conjuntos habitacionales constituidos con recursos del fondo, ni sufragar los gastos correspondientes a estos conceptos.

Los plazos para amortizar los créditos serán los siguientes:

Artículo 64 fracc. I. Para adquisición y construcción de vivienda, no podrán exceder de 20 años;

Fracc. II. Para reparación, ampliación, o mejoras, podrán fijarse plazos menores de 10 años; y

Fracc. III. Para vivienda financiada, de acuerdo a las condiciones particulares de cada acreditado, podrá conce-

derse hasta un plazo máximo de 20 años.

La amortización de dichos créditos en ningún caso podrá ser menor del 25% del sueldo básico del trabajador a que se refiere el artículo 117 de la mencionada ley.(16)

El pago de los créditos para vivienda se hará mediante descuentos quincenales o mensuales en el caso de pensionados, de conformidad con los montos convenidos en el contrato respectivo.

De la Devolución de los Depósitos.

Artículo 73. En caso de pensión, jubilación, incapacidad total permanente o muerte, el trabajador o sus beneficiario tendrán derecho a la entrega de un tanto más del saldo de los depósitos que se hubieren constituido a su favor en el fondo, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 106 fracc.IV y 11 de la ley.

Cuando un trabajador tenga 50 o más años de edad y deje de prestar sus servicios en las Afiliadas, tendrá derecho a la devolución de los depósitos constituidos en su favor, siempre y cuando haya transcurrido un periodo mínimo de 12 meses sin laborar en ninguna de ellas, en términos de los artículos 106 fracc.V y 113 de la ley.

(16) Trueba Urbina Alberto y Truba Barrera Jorge.
Reglamento de Prestaciones del I.S.S.S.T.E.
Ed. Porrúa, S.A., Edic. 1994. Pág. 200.

Los derechos de los trabajadores titulares de depósitos constituidos en el Fondo o de sus beneficiarios, prescribirán en un plazo de 5 años.

f) Fondo de la Vivienda para los Miembros Activos del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (FOMIVI)

El 10. de marzo de 1956, se creó la Dirección de Pensiones Militares con carácter de Organismo Descentralizado.

El 28 de diciembre de 1972, se reformó la fracción III del artículo 2o. de su Ley Orgánica, y se adicionó la fracción IV del mismo artículo, gracias a lo cual se facultó a la Dirección de Pensiones Militares, para que administrara el Fondo de la Vivienda para los Miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, a fin de establecer y operar un sistema de financiamiento que les permita obtener a dichos miembros créditos para la adquisición en propiedad de viviendas decorosas, la construcción, reparación, mejoramiento o ampliación de las mismas, y el pago de pasivos contraídos por cualquiera de los conceptos antes señalados.

El 29 de junio de 1976, se creó la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), con carácter de organismo público

descentralizado federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Y dentro de las funciones de dicho organismo, en su artículo 2o. fracción IV y V, nos hablan sobre la vivienda, los cuales mencionaremos:

Artículo 2o. El Instituto tendrá como funciones:

Fracción IV. Administrar los recursos del Fondo de la Vivienda para los miembros del activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, a fin de establecer y operar un sistema de financiamiento que les permita obtener crédito barato y suficiente para:

- a) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, incluyendo las sujetas al régimen de condominio
- b) La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones y
- c) El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.

V. Coordinar y financiar con recursos del Fondo de la Vivienda, programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada. (17)

(17) Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. Legislación Militar Tomo. 1. abril 1994. Pág. 2.

Artículo 100.- Los recursos del Fondo de la Vivienda para los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, se integran:

I. Con las aportaciones del 5% sobre los haberes y asignaciones de técnico, de técnico especial y de vuelo de los militares en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada que los estén percibiendo y que continúe proporcionando el Gobierno Federal.

II. Con los bienes y derechos adquiridos por cualquier título.

III. Con los rendimientos que se obtengan de las inversiones de los recursos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo. (este artículo fue reformado y publicado en el Diario Oficial el 5 de enero 1981)

Los recursos del Fondo se destinarán:

I. Al otorgamiento de crédito a los militares en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, que estén percibiendo haberes, que sean titulares de depósitos constituidos a su favor en el Instituto.

II. Al financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales para ser adquiridos por militares en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada que estén percibiendo haberes mediante créditos que les otorgue el Instituto con

cargo al Fondo. (18)

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

Una vez liquidado el crédito otorgado al miembro de las instituciones armadas, se continuará aplicando el total de las aportaciones para integrar un nuevo depósito en su favor.

El militar tendrá derecho a que se le haga entrega periódica del saldo de los depósitos que se hubieren hecho a su favor con diez años de anterioridad.

Cuando el militar quede separado del activo, disfrute de licencia ilimitada o en caso de muerte, se entregará el total de los depósitos constituidos al militar o a sus beneficiarios. (19)

Artículo 107.- Para otorgar y fijar los créditos a los militares en activo, en cada región o localidad, se tomarán en cuenta en número de miembros de la familia de los mismos, el haber y asignación del técnico y de vuelo que perciban o el ingreso conyugal.

(18) Ibidem. Pág. 48.

(19) Ibidem. pp. 49 y 50.

Dentro de cada grupo de militares en una clasificación semejante, si hay varios con el mismo derecho, se asignarán entre estos los créditos individuales mediante un sistema de sorteo ante Notario Público.

Artículo 110.- Los créditos que se otorguen con cargo al Fondo de la Vivienda, estarán cubiertos por un seguro que libere al militar o a sus beneficiarios de las obligaciones derivadas del crédito para los casos de inutilización permanente y total para el servicio activo y para otras labores, así como para los casos de muerte. El importe de las primas del seguro serán cubiertas con los intereses que devenguen los créditos otorgados. (este artículo fue reformado y publicado en el Diario Oficial el 5 de enero de 1981)

Los crédito a los militares devengaran un interés del 4% anual sobre saldos insolutos. Tratándose de créditos para la adquisición o construcción de habitaciones, su plazo no será menor de diez años, pudiendo otorgarse hasta un plazo máximo de 20 años. La junta Directiva podrá autorizar créditos a plazo menor de 10 años cuando se destinen a la reparación, ampliación o mejoramiento de las habitaciones, o al pago de pasivos. (20)

g) Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA)

Con el propósito de facilitar a las sociedades de crédito hipotecario y a las instituciones autorizadas a recibir depósitos de ahorro, el otorgamiento de financiamientos destinados a la adquisición de viviendas de interés social o para la construcción de las mismas, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, constituyó el 10 de abril de 1963, un fideicomiso denominado Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda.

Los objetivos fundamentales del fideicomiso fueron:

- 1.- Garantizar a las instituciones de crédito privadas que conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, estén facultadas para efectuar operaciones de crédito con garantía hipotecaria o fiduciaria destinadas a la vivienda de interés social, la recuperación de dichos financiamientos en la proporción y términos que se establezcan en las reglas generales de operación del propio fideicomiso.
- 2.- Otorgar en favor de las instituciones de crédito garantías complementarias suficientes para cubrir los márgenes de garantía legal en las operaciones de

créditos en la proporción y términos que se señalan en las reglas generales de operaciones.

3.- Compensar a dichas instituciones de crédito, determinados costos de crédito o préstamos hipotecarios destinados a la vivienda de interés social.

4.- Las demás operaciones que en lo sucesivo le encomiende el fideicomitente.

Los recursos del fondo se constituyeron con la suma que inicialmente destinó el fideicomitente en los términos del contrato de fideicomiso a que se ha referido; con los rendimientos de las operaciones que el fiduciario y en la forma que éste considere conveniente hacerlo; y con los demás recursos que el Gobierno Federal determine en lo sucesivo se aporte al fondo, en atención a las necesidades que se vayan presentando en el desarrollo de las actividades del fiduciario.

De acuerdo con las reglas generales de operaciones del fideicomiso y los convenios respectivos, el fiduciario está en condiciones de otorgar apoyo a las instituciones de crédito privadas, que conforme a la Ley Bancaria, están facultadas para efectuar operaciones de crédito con garantía hipotecaria o fiduciaria destinadas a viviendas de interés social, siempre que los créditos

reúnan los requisitos que se indican en las propias reglas generales de operación y que el fiduciario y cada institución hayan celebrado previa aprobación del Comité Técnico del fideicomiso y el respectivo convenio privado global de apoyo.

V. EL CARACTER TRIPARTITA DEL INFONAVIT

El establecimiento del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores, obedeció a la existencia de una necesidad permanente, " El Problema Habitacional ", así como a objetivos y metas muy ambiciosas, como lo son el contribuir a la solución del déficit habitacional que padecen los trabajadores, sector que representa una porción muy significativa en relación al problema de la vivienda que afecta al resto de la población.

La creación del Instituto, refleja el espíritu de un régimen político que funda su conducta en la coordinación de esfuerzos y coparticipación de responsabilidades de los diferentes sectores del país.

Responde a la convicción de que los grandes problemas nacionales deben atacarse entre todos, es decir, entre gobernantes y gobernados, sin lesionar los vínculo de la unidad nacional, sino todo lo contrario, fortaleciendolos con una firme voluntad de solidaridad

nacional y social; tal fue la idea que inspiró al Titular del Ejecutivo Federal, proponiendo la integración y administración del Infonavit, y que estuviera representada, coparticipando responsabilidades, uniformando y fijando criterios y políticas generales en la acción de éste organismo, por el Gobierno Federal, por el Sector Obrero y el Empresarial.

En tal sentido, constituye una nueva forma de administración, un nuevo sistema para resolver los problemas nacionales con auténtica representación democrática, con absoluta responsabilidad de los órganos colegiados a través de los cuales actúa el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores.

Asimismo, con la creación de éste organismo, se fortalece la política del diálogo y coparticipación entre el Gobierno de la República y los Sectores Productivos del País, en el tratamiento y solución del problema habitacional obrero en el país.

El entonces Presidente en turno de la República Mexicana, Licenciado Luis Echeverría Álvarez, invitó a los sectores socioeconómicos del país para un estudio de dichos problemas y para encontrar la posible solución a los mismos.

Así el 17 de mayo de 1971, se sublima la invitación

presidencial al dar a luz a un nuevo Organismo de análisis, diálogo y soluciones; La Comisión Nacional Tripartita, organismo que como su nombre lo indica ésta formado por tres partes, siendo éstas: El Sector Patronal, o Empresarial, El Sector Obrero o Laboral y la última el Sector Gobierno, encabezado por el poder Federal.

El tenor de ésta Comisión Tripartita fue el estudio exhaustivo de los problemas básicos y proritarios de la nación convergiendo éstos en 10 puntos a saber:

- 1.- La contaminación ambiental
- 2.- Las maquiladoras de la frontera
- 3.- La carestía de la vida
- 4.- La descentralización de la industria
- 5.- La productividad
- 6.- El desempleo
- 7.- La capacitación de los recursos humanos
- 8.- La vivienda popular
- 9.- Las exportaciones
- 10.- Las inversiones para el empleo de la mano de obra

Una vez identificados los principales problemas del país, la Comisión Nacional Tripartita, crea seis comisiones con el objeto de llevar a cabo los estudios y las posibles soluciones a los mismos. Fue la quinta comisión la encargada de analizar el problema de la

vivienda. Problema el cual los tres sectores coincidieron de ser una prioridad de grave importancia; ya que una solución adecuada a los intereses de los tres sectores rendiría un provecho incalculable al bienestar general del país.

Después de numerosos y prolijos trabajos, estudios e investigaciones sobre el problema habitacional, la comisión encargada llegó a idear un mecanismo por medio del cual se cumplía la obligación patronal de proporcionar vivienda a los trabajadores.

Dicho mecanismo consiste en las aportaciones periódicas que los patrones deben entregar a un fondo nacional de la vivienda de los trabajadores y el cual sería administrado en forma tripartita (sector obrero, patronal y gubernamental) y cuya función primordial y básica es la obtención de créditos suficientes y baratos para que los trabajadores solucionen su problema habitacional.

Sin embargo, una vez que se encontro el mecanismo, la labor de la Comisión encargada del estudio del problema habitacional no concluyo su labor, ya que hubo que proseguir en funciones hasta poder determinar la cuantía de la aportación patronal; y fue el 21 de diciembre de 1971, que se acordó que el monto sería del 5% sobre los salarios cubiertos a los trabajadores.

Y como vemos conciliados de tal manera los intereses tripartitas y perfeccionado el mecanismo, se procedio a la estructuración legal para poder instrumentarlo, redactándose un anteproyecto de reformas constitucionales y reformas a la Ley Reglamentaria del 123 Constitucional, el cual fue presentado al titular del Ejecutivo Federal para su consideración y estudio.

El 22 de diciembre de 1972, con beneplácito y alegría observamos que se cumplen los anhelos sociales del constituyente de 1917, así como los anhelos de la clase trabajadora al enviarse al Congreso de la Unión, la iniciativa de reformas a las Constitución General de la República, y a la Ley Federal del Trabajo, así como la iniciativa de la Ley del Infonavit, medidas y acciones que pretenden solucionar el apremiante problema habitacional que padece nuestro país.

CAPITULO CUARTO

PANORAMA ACTUAL DE LOS PRINCIPALES ORGANISMOS AVOCADOS A LA SOLUCION DEL PROBLEMA HABITACIONAL EN NUESTRO PAIS

I. EL INFONAVIT

- a) Antecedentes
- b) Objeto
- c) Patrimonio y Organización
- d) Condiciones Generales para los Créditos
- e) Logros

II. ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE LA OBLIGACION CONSTITUCIONAL Y LA REGLAMENTARIA DE 1917 y 1970 DE PROPORCIONAR HABITACION A LOS TRABAJADORES

III. COMENTARIOS DEL MAESTRO MARIO DE LA CUEVA DE LA ROSA, A LA REFORMA DE LA FRACCION XII DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

IV. LAS POSIBILIDADES DE DESARROLLO HABITACIONAL

I. EL INFONAVIT

a) Antecedentes

Con una reforma a la Constitución General de la República, que entró en vigor el día 10. de marzo de 1972, se creó el Fondo Nacional de la Vivienda.

En consecuencia, se reformo la Ley Federal del Trabajo, mediante decreto que entró en vigor el 10. de mayo de 1972, modificando el Capítulo Tercero del Título Cuarto, cambiándose sustancialmente el arcaico sistema que contenía la Ley en lo referente a la materia habitacional, por un nuevo concepto que si bien no ha sido solución definitiva a la habitación, si ha colaborado en la resolución de éste gran problema que padece la generalidad de la clase trabajadora de nuestro país.

En efecto, con anterioridad la Ley señalaba la obligación de proporcionar habitación a sus trabajadores a las empresas agrícolas, industriales, mineras, o de cualquier clase, situadas fuera de las poblaciones o las del mismo tipo que encontrándose en poblaciones, tuvieran cien o más empleados.

Según señalaba la ley, para obtener tal beneficio los trabajadores tendrían que ser de planta y con más de

un año de servicios; además debían de poner en conocimiento de la empresa, su deseo de que se les proporcionara habitación.

Las empresas por su parte, estaban obligadas a comunicar a los trabajadores o al sindicato, si contaban con el número suficientes de viviendas. En caso de que no fueran suficientes, debía pactarse un acuerdo entre ambas partes, dentro de los tres primeros años de vigencia de la Ley, y en caso de nuevas empresas, a partir del primer año de su funcionamiento. En dicho acuerdo o convenio se fijarían las modalidades para dar cumplimiento a ésta obligación empresarial, teniendo el derecho los trabajadores en tanto no recibieran éste beneficio, a que se les otorgara una compensación mensual.

Del contenido de los anteriores párrafos y tomando en cuenta las condiciones sociales y económicas imperantes en el país, se desprende que tal prestación por su misma naturaleza era realmente difícil que pudiera otorgarse casa habitación a los trabajadores y desgraciadamente así fue la realidad.

En efecto, la situación del país no ha sido fácil, destacándose dentro de las causas que han influido a través del tiempo en que la economía nacional sea

raquítica y consecuentemente el problema habitacional se haya agravado, la timidez y falta de astucia del empresario mexicano, el que además por mantener en sus limitados negocios la mayor ganancia posible, no vacila en pasar sobre los más elementales derechos de sus trabajadores, recurriendo a todas las formas posibles de reducir al máximo las prestaciones a que tiene derecho y consecuentemente empobrece a la nación; por otra parte el problema se ve agravado con la intervención de las empresas trasnacionales, que por ser capitales anónimos extranjeros, no pueden tener un mínimo de humanidad y sólo buscan multiplicar su inversión.

Ante ese panorama y toda vez que era necesario resolver el problema habitacional, se reorganiza el sistema de otorgamiento de vivienda al trabajador y se creó, rompiendo los moldes existentes, un nuevo concepto que permitiera en forma práctica y continuada, dotar de casa habitación al trabajador, él cual se denominó " Fondo Nacional de la Vivienda ".

Es importante recalcar que el principio es el mismo; es decir, que las empresas están obligadas a dotar de habitación a sus trabajadores, pero ahora tal obligación la cumplen a través de aportaciones que se hacen al Fondo Nacional de la Vivienda, constituyéndose depósitos en favor de los trabajadores y estableciéndose

un sistema de financiamiento que permite el otorgamiento de " créditos baratos y suficientes ", al trabajador para adquirir su casa habitación, para construir, reformar o reparar sus casas y para el pago de pasivos adquiridos por tales conceptos.

Con objeto de manejar éste Fondo Nacional de la Vivienda, se creó un organismo en el que están representados tanto el trabajador y el patrón, como el sector gubernamental. Para tal efecto el 24 de abril de 1972, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, misma que fue expedida por el entonces Presidente de la Nación Licenciado Luis Echeverría Alvarez.

Dicha Ley se declara de utilidad social y de observancia general en la República Mexicana.

b) Objeto

El objeto del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, consiste en :

- 1.- Administrar los recursos del Fondo
- 2.- Establecer y operar un sistema de " crédito barato " para que los trabajadores puedan: adquirir habitaciones en propiedad, construir, mejorar,

ampliar o reparar sus habitaciones; y pagar los pasivos contraídos por los anteriores motivos.

- 3.- Coordinar y financiar programas de construcción y habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad para los trabajadores.
- 4.- Las demás establecidas en las fracciones XII del apartado "A" del artículo 27 Constitucional y en el capítulo tercero del título cuarto de la Ley Federal del Trabajo.

c) Patrimonio y Organización

El patrimonio del instituto se constituye con:

- 1.- El Fondo Nacional de la Vivienda, el cual asu vez está constituido con las aportaciones que de conformidad con el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo, deberán aportar las empresas en proporción al 5% sobre los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio.
- 2.- Las aportaciones que en numerario, servicios y subsidios, le proporcione el Gobierno Federal.
- 3.- Los derechos y bienes que adquiera por cualquier título.
- 4.- Los rendimientos que obtenga de la inversión que haga de los primeros conceptos.

Organización:

Cuenta en su organización interna con diversos organos de administración y vigilancia, los cuales son:

- 1.- La Asamblea General
- 2.- El Consejo de Administración
- 3.- La Comisión de Vigilancia
- 4.- El Director General
- 5.- Dos Directores Sectoriales
- 6.- La Comisión de Inconformidad y Valuación; y
- 7.- Las Comisiones Consultivas Regionales

d) Condiciones Generales para los Créditos

El plazo con el que cuentan los trabajadores para cubrir el importe de sus viviendas, varía de 10 a 20 años, tomándose en cuenta para tal determinación tanto la liquidez del trabajador, como el tipo de vivienda.

El tipo de interés que se cobra por los créditos, es muy bajo ya que sólo es del 4% anual sobre saldos insolutos.

e) Logros

Hoy hace 22 años de su creación, los logros del Instituto han sido dentro de ésta etapa de Organización y Limitaciones; satisfactorios, ya que no obstante de haber sido muy criticada, cientos de trabajadores ya

tienen un hogar donde vivir y muchos más tienen la esperanza de que la suerte los favorezca para ver realizado su sueño de poder tener una casa comoda.

El 24 de septiembre de 1991, el Diario Oficial de la Federación, público el acuerdo por el que se crea el Comité de Reasignación de la Vivienda, dentro de sus funciones primordiales ésta la de seguir cumpliendo con su función social, creando una Institución que permita cristalizar el anhelo Constitucional de otorgar vivienda digna y decorosa a los trabajadores, cuya relación se rige por el apartado "A" del artículo 123 Constitucional. Señalando que dentro de sus políticas de asignación de vivienda el INFONAVIT, se ha esmerado por atender prioritariamente a quienes más necesidad tienen de contar con un techo familiar.

Que no obstante los esfuerzos institucionales en la asignación de vivienda, es frecuente que, por diversas circunstancias, sus beneficiarios no las habiten o lo realicen al margen de las disposiciones que regulan el uso de las viviendas financiadas por el Infonavit, obligando a ésta Institución a promover su recuperación.

Resultando necesario un mecanismo a fin de que las viviendas no ocupadas, o las recuperadas por el Infonavit, se asignen a quienes más necesidad tienen de

ellas. Tal reforma se efectuó mientras era su Director General el Ingeniero Gonzalo Martínez Corbalá, durante la administración del Licenciado Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de nuestro País.

II. Estudio Comparativo entre la Obligación Constitucional y la Reglamentaria de 1917 y 1970 de Proporcionar Habitación a los Trabajadores.

El constituyente de 1917, haciendo justicia a la clase trabajadora del país consagro un Derecho Habitacional a favor de los mismos; aún cuando para entonces sólo se penso que esta obligación habitacional la tendrían aquellas empresas ubicadas fuera de las poblaciones, o que estando dentro de ellas ocuparan un número de trabajadores mayor de cien, con lo cual por primera vez en la historia y evolución del Derecho del Trabajo se consagraba un Derecho Social a nivel Constitucional a favor de la clase obrera y a cargo de la empresa de dotar de viviendas cómodas e higiénicas a los primeros; aún cuando ésta obligación era taxativa, pues únicamente estaban obligadas las empresas que estuvieran en los supuestos antes mencionados y que esta podía cumplirse, ya sea dando en propiedad habitaciones o en arrendamientos a los trabajadores, en cuyo caso los patrones podrían cobrar hasta el medio por ciento

mensual del valor catastral de la finca, constituyó la primera piedra que sentó las bases para esculpir un Derecho Social Habitacional a favor de la clase más desfavorecida, la trabajadora.

El Sector Obrero continuó luchando por una reglamentación adecuada que hiciera posible el cumplimiento del imperativo constitucional, puesto que sabía que; La satisfacción del problema de la vivienda de los trabajadores constituía una condición indispensable para la elevación de su nivel de vida. En tal virtud y después de varios años se consiguió la reforma a la Ley Federal del Trabajo de 1970, incluyendo un capítulo reglamentario del artículo 123 Constitucional, que vino a crear una fórmula que pretendía gradualmente resolver este gran problema.

Aclaró lo que debe de entenderse por una empresa situada fuera de población, diciendo que los mismos serán aquellos que disten 3 kilómetros del poblado o siendo menor ésta distancia, no existiera servicio ordinario de transportación, establecía que las empresas que no dispusieran del número suficiente de casas para proporcionar a sus trabajadores deberían celebrar con estos, convenios en los que habrían de establecerse las modalidades para el cumplimiento de las obligaciones respectivas y se preveía una compensación mensual para

ayuda de renta al trabajador en tanto se entregaran las habitaciones ya en arrendamiento, ya en propiedad, en general la reglamentación de 1970, al artículo 123 Constitucional de 1917, dejaba el cumplimiento del imperativo consagrado en la Carta Magna a la voluntad de las partes, es decir, trabajadores o sus sindicatos y a los patronos y los beneficiarios de ésta prestación habitacional, lo constituían únicamente los trabajadores cuyas empresas se encuentran en los supuestos a que nos hemos referido en párrafos anteriores.

No obstante la anterior reforma que creó un procedimiento para solucionar poco a poco el problema de la vivienda fue insuficiente y no respondía a la verdadera intención del Constituyente de 1917, ya que quedaba al margen de las medidas y subterfugios que podían emplearse por los empresario en coparticipación con los sindicatos para hacer nulatorio este Derecho Habitacional de los Trabajadores y dejar nuevamente letra muerta el imperativo Constitucional, de otorgar casa a los trabajadores.

Las reformas al artículo 123 Constitucional apartado "A" fracción XII y su reglamentación en la Ley Federal del Trabajo de 1972, crean una nueva fórmula financiera y jurídica acelerando todos los procesos tendientes a una mejor distribución de la riqueza y

mejorando substancialmente a la clase laborante del país, que representa un factor muy importante, cumpliendo no solamente la finalidad que inicialmente tuvo el Constituyente de 1917, de beneficiar a la Universalidad de los trabajadores, sino que además substituye la opción del patrón de cumplir con ésta prestación, dando en arrendamiento o en propiedad casas, por la obligación y consecuentemente derecho del trabajador de adquirir en propiedad sus habitaciones, integrando su patrimonio familiar independientemente de la situación económica, ubicación y número de trabajadores que tenga la empresa.

Además del mecanismo financiero ideado por el Constituyente de 1972, y por su posterior reglamentación que aclara que esa obligación Constitucional del empresario deberá cumplirse con la aportación del 5%, sobre el salario diario del trabajador al Fondo Nacional de la Vivienda, que integrará un fondo de ahorro revolvente para el propio trabajador, permite que con el flujo constante y creciente de las aportaciones que vaya recibiendo, hacer extensivo este Derecho Habitacional a los sectores más necesitados de la población, dentro de un criterio de solidaridad social, amén del juego económico que crea generando fuentes de trabajo y fortaleciendo la industria de la construcción y las demás relacionadas con ésta.

Esta reforma Constitucional corresponde a una evolución del Derecho Social que garantiza las condiciones mínimas del Sector Obrero con un criterio y sistema de Solidaridad Social.

Las reformas al Capítulo IV, Título III de la Ley Federal del Trabajo de 1970, consecuencia de la modificación del texto Constitucional, reglamentó en sus términos el imperativo Constitucional.

En tal virtud se generaliza el Derecho a dotar de Habitación al trabajador eventual y temporal suprimiendo la taxativa contenida en el artículo 139 de la Ley del Trabajo reformada que únicamente confería ese derecho a los trabajadores de planta permanente con una antigüedad de un año por lo menos.

Se establece que las aportaciones que los empresarios hagan al Infonavit, constituirán depósitos a favor de los trabajadores, con lo cual se constituye el sistema de la Ley anterior de celebración fragmentaria y a nivel de cada empresa de convenios habitacionales y se crea un sistema de aportación fija y permanente que los patrones harán en favor de los trabajadores al Infonavit, quien otorgará créditos a éstos, sustituyendo al artículo 145, de la Ley anterior que establecía que en los convenios para dotar de habitaciones se diría la forma en que la empresa aportaría, así como la manera de

completar el financiamiento para el costo de construcción, que debería ser pagado por el trabajador. De la misma manera queda sustituida la compensación que el patrón estaba obligado a proporcionar por concepto de ayuda de renta a que se refiere el artículo 151 de la Ley anterior.

El artículo 97 también quedó reformado con una adición a la fracción III a fin de facilitar la acción del Infonavit en donde se prevé que cuando el trabajador acepte libremente un crédito el descuento que por concepto de amortización se haga, no podrá exceder del 20% de su salario.

El artículo 110 se modificó con la misma finalidad que el artículo anterior, es decir, permitiendo el descuento a los salarios del trabajador cuando éste haya aceptado libremente un crédito del Infonavit.

En el artículo 136 desaparecen todas las fracciones, reglamentando la obligación Constitucional y establece la aportación del 5% sobre los salarios ordinarios de los trabajadores al servicio del patrón.

Los artículos 146 y 147, son abrogados y se establecen nuevas modificaciones eximiendo a los patrones de pagar las aportaciones respectivas por sus trabajadores domésticos, esto (señala la exposición de motivos), "porque debe tomarse en cuenta la naturaleza

peculiar de la relación, así como el hecho de que la prestación de este tipo de servicios implica, habitualmente la de recibir habitación, tal como lo prevé el artículo 334 de la Ley. Además se estima que, por no tratarse propiamente de empresas, no se contaría con esta excepción en el nuevo texto Constitucional "

(21)

El artículo 147 define también inconstitucionalmente la incorporación al régimen del Infonavit a los deportistas profesionales y a los trabajadores a domicilio facultando al Poder Ejecutivo para fijar las modalidades de dicha incorporación.

De igual manera el artículo 148 que abroga al anterior, faculta al Poder Ejecutivo para otorgar un trato especial a aquellas empresas que por su capital de ingresos lo ameriten.

En el nuevo artículo 143 se aclara la base para la aportación patronal y en el nuevo artículo 144 se fija un tope mínimo de 10 veces el salario mínimo en la zona económica que se trate para efectos de la aportación.

En los nuevos artículos 137, 138, 139 y 140, se

(21) Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reformas a la Ley Federal del Trabajo de 1970. Disposiciones Legales del INFONAVIT. Publicación del INFONAVIT. 1973.

trazan las normas generales para la organización y funcionamiento del Infonavit, así como de la administración tripartita de sus órganos colegiados, abrogando los anteriores artículos.

El artículo 141, fija el destino de las aportaciones de los patrones al fondo, creando un sistema que permite además de integrar un patrimonio familiar al trabajador mediante la adquisición de una vivienda en propiedad, también los hace beneficiarios de un ahorro constante y permanente.

El nuevo artículo 145, consagra un derecho más a favor de los trabajadores, consistente en que el otorgamiento de un crédito lleva implícitamente la contratación de un seguro, de tal manera que el trabajador y sus beneficiarios quedan liberados de las obligaciones derivadas del crédito asegurando la propiedad de la habitación como patrimonio de la familia.

Por último, la nueva Ley Federal del Trabajo, en éste Capítulo, contiene cuatro artículos transitorios, de los cuales se fija como fecha para iniciar el pago de las aportaciones aquella que determine la Ley que cree al Infonavit y se reglamenta en forma especial a aquellas empresas que con anterioridad a esta Ley hubieren otorgado alguna prestación habitacional a sus trabajadores.

III. Comentarios del Maestro Mario de la Cueva de la Rosa, a la Reforma de la Fracción XII del Artículo 123 Constitucional

La Reforma Constitucional, del apartado "A" al artículo 123 fracción XII y su posterior reglamentación en la Ley Federal del Trabajo, así como la propia Ley del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, han sido sin duda alguna objeto de un sin número de polémicas y controversias entre los diferentes tratadistas del Derecho del Trabajo.

El Maestro Mario de la Cueva, vierte apasionadamente su opinión sobre este tema expresando que con las reformas al artículo 123 Constitucional fracción XII, se " suprimió el derecho de los trabajadores en contra de las empresas, se introdujo en la Constitución la mayor mentira Constitucional de nuestra historia y se condonó graciosamente la obligación de las empresas e impuso al pueblo la obligación de construir un fondo en beneficio de los trabajadores. (22)

" Los trabajadores (continúa señalando) fueron

(22) De la Cueva Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa, S.A. 1a. Edición 1972. Pág. 389.

despojados de un derecho actual, concreto, vivo, y vigente en contra de las empresas, ya que en el futuro podrán solicitar se les entregue un 5% acumulado sobre los salario que hubieren devengado en 10 años, o que se les otorgue un crédito para adquirir habitación, pero nunca podrán exigir ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje que las empresas les proporcionen una habitación cómoda e higiénica ".

Por otro lado, dice que la aportación del patrón del 5% sobre el salario será en realidad pagado con la compensación que el artículo 151 otorgaba a los trabajadores por concepto de ayuda de renta.

Concluye el Maestro Mario de la Cueva de la Rosa, que fue esta reforma una victoria del capital ya que el 5% de la aportación patronal " Será cubierto por el pueblo, pues las empresas cargarán el 5% a los costos de la producción, lo cual a su vez, se pagará con el aumento a los precios de sus productos ".(23)

Analizando los comentarios antes citados del Maestro Mario de la Cueva, señalamos lo siguiente:

El pensamiento del Constituyente de 1917, como hemos venido sosteniendo a lo largo de ésta

investigación no se vió totalmente satisfecho con la redacción y la fórmula que consagró entonces; puesto que exclusivamente beneficiaba (como varias veces lo hemos citado), a aquellos trabajadores cuyas empresas tuvieren más de cien trabajadores a su servicio, o bien aquellas que situadas en despoblado, no hubiera servicio normal de transportación de éste a la ubicación de las empresas, cuando la distancia entre unas y otras fuera de tres kilómetros como lo aclararía hasta 1970, la Ley Federal del Trabajo.

En estas condiciones estamos de acuerdo con el Licenciado Mario de la Cueva, se sustituyó, es decir, se dejó sin efecto la anterior fórmula establecida en 1917, por una nueva, y sin apasionamiento afirmamos: Se adecuó la norma a la realidad, dándole eficacia y dejando de ser un mero postulado, principio filosófico consagrado en la Constitución como lo demostraron más de 55 años de inoperancia de este derecho ideal que durante éste tiempo fue letra muerta, para pasar a ser una fórmula práctica real, interpretando el verdadero espíritu del Constituyente de 1917, de dotar de vivienda a la universalidad de los trabajadores.

Que cómodo hubiera sido para el Ejecutivo Federal, como lo propone el Maestro Mario de la Cueva, haber dejado ésta prestación directamente a cargo de los

empresarios, este sistema a simple vista parece muy fácil, pero basta profundizar un poco para percatarse de la coexistencia de negociaciones dotadas de abundantes disponibilidades de capital y poca mano de obra, en relación con otras que poseen recursos financieros escasos y numerosos trabajadores, lo cual hubiera sido notoriamente injusto y contradictorio, puesto que se agravaría con mayores cargas financieras a aquellas empresas que absorvieran los volúmenes más cuantiosos de mano de obra; a mayor abundamiento, las diferencias de los salarios en cada localidad, la movilidad ocupacional y la desigual distribución geográfica de los centros de producción, hubieran sido los obstáculos más serios para dar cabal cumplimiento a la política de vivienda que se ha trazado el gobierno, si se hubiera dejado el cumplimiento de ésta obligación al ámbito exclusivo de cada empresa.

Por otro lado el sistema financiero propuesto por las reformas de 1972, sustituyen, utilizando las propias palabras del Maestro Mario de la Cueva, " dejan sin efecto " la opción que tenía el patrón de cumplir con él imperativo Constitucional de otorgar viviendas, ya en arrendamiento, ya en propiedad a los trabajadores cuyas empresas se encontraren en los supuestos antes señalados, para imponer una nueva obligación que cumple

con el verdadero propósito que tuvo el constituyente de 1917, y que permitirá a los trabajadores adquirir en propiedad sus habitaciones y contar con un fondo revolvente acumulable.

En relación al comentario en el cual, afirma que esta obligación patronal será pagada por la compensación que por ayuda de renta fijaba el artículo 151 de la anterior Ley, basta decir que esta compensación únicamente era recibida por aquellos trabajadores cuyas empresas se encontraran en los muchas veces comentados supuestos que la propia Constitución señalaba, lo que venía a representar una realidad muy pobre en el universo de trabajadores restantes que no recibían éste beneficio.

Por lo que respecta a que estas reformas constituyen un triunfo del capital cuyas obligaciones serán pagadas por el pueblo, tememos que tal vez tenga razón el Maestro Mario de la Cueva, pero eso ya no es culpa del Legislador, puesto que en la sociedad del consumo en que vivimos, ni este sistema, ni el anterior, ni cualquier otro que se establezca, será lo suficientemente eficaz para evitar que empresarios deshonestos, sin el menor escrúpulo y sentido de responsabilidad y solidaridad social, imputen o repercutan en los costos de la producción y en última instancia en el consumidor, llámese pueblo, estas prestaciones sociales.

El tiempo es el mejor testimonio para juzgar esta reforma y sus efectos, la anterior obligación habitacional a cargo de los patrones fue letra muerta durante más de 55 años, mientras que en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, apenas a tres años de su creación, existen 205.000 empresas aportantes lo que representa que el Instituto maneja la cuenta individual de más de 3m 500.000 de trabajadores.

Los recursos totales que actualmente existen en el Fondo Nacional de la Vivienda, son de aproximadamente 10m.000.000.000 de pesos, de los cuales se han destinado 1.287.094.005.73, a la adquisición de una superficie territorial en toda la República aproximadamente de 52.008.370.79, metros cuadrados, se han asignado un número de créditos que pasa de los 70.000, beneficiados a cerca de 600 mil personas en toda la República, con un total calculado de \$ 4. 824.503.816.67, invertidos en este renglón, de esta cantidad corresponde un 50% de créditos concedidos a trabajadores que devengan ingresos inferiores al 1.25 veces el salario mínimo en cada región y se está financiando en estos momentos la construcción de sesenta y nueve mil viviendas en todo el territorio nacional. (24)

(24) Silva Herzo, Jesús. VI Asamblea General del Infonavit Discurso Complementado con el Informe Mensual de Actividades. Enero 1975. Publicación del Infonavit.

La capacidad de trabajo y de acción que el Infonavit ha desarrollado en sus primeros 20 años de vida ha marcado una cifra que no cristaliza el Derecho Social de los trabajadores, toda vez que no a sido eficiente y dado eficacia al imperativo Constitucional de otorgar vivienda digna y decorosa a la fuerza productiva del país.

IV. Las Posibilidades de Desarrollo Habitacional

Una vez que hemos estudiado los diversos aspectos o facetas que concurren en el planteamiento del problema habitacional visto a la luz del Derecho Social, corresponde la conjugación de todos ellos con objeto de estudiar las posibilidades del certificado de participación inmobiliaria como un instrumento que coadyuve a resolver el dramático problema de falta de habitación, cómoda e higiénica.

Para tal efecto, es necesario recordar que la habitación a la luz del Derecho Social y por ende del Derecho de la Seguridad Social, no reviste el carácter de un "Privilegio", sino precisamente de un derecho al que todo hombre puede y debe aspirar, maxime si es trabajador.

Asimismo hicimos un somero estudio de los organismos principales que de una u otra forma han sido creados para proyectar y realizar conjuntos habitacionales, o para, en general colaborar en la dotación de viviendas con el

mínimo de características de comodidad e higiene.

Dentro de esos organismos, pudimos comprobar que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, opera con el Certificado de Participación Inmobiliaria, el cual definimos como un Título de Crédito que representa el derecho a una parte alícuota del derecho de propiedad o de la titularidad de bienes inmuebles, que tengan en fideicomiso irrevocable para este propósito.

Ahora bien, al constatar que el Certificado de Participación Inmobiliaria cuenta ya en nuestro país con antecedentes que demuestran su vigencia en la dotación de habitación media y popular, es importante precisar su utilidad en aquellos conjuntos habitacionales en donde ha sido creado. Tal razonamiento nos lleva inmediatamente a un conjunto habitacional conocido por todos en esta gran ciudad como Tlatelolco.

Indiscutiblemente Tlatelolco es el conjunto habitacional más grande de esta Capital. Su capacidad de residentes supera incluso a algunas capitales del interior del país y es muestra de lo que se puede lograr con un decidido apoyo de todos los sectores que intervienen en esta materia habitacional.

Pero lo realmente importante, desde nuestro punto de vista, es la utilización en este conjunto del Certificado

de Participación Inmobiliaria, importancia que radica en las características que revistió la magna obra, pues su utilización se ha establecido en forma que no deja lugar a dudas sobre su utilidad. En conclusión, el Certificado de Participación Inmobiliaria es el instrumento que sirvió de base para la venta del Conjunto Habitacional Adolfo López Mateos, más conocido como Nonoalco-Tlatelolco, pero su aplicación no se limita sólo a dicho conjunto, sino que al paso del tiempo, diversas unidades también han sido vendidas a través de este Título de Crédito, entre ellas destacamos: Villa Coapa, Lomas de Plateros, Valle de Aragón, etc,

Ha quedado de manifiesto que el Certificado de Participación Inmobiliaria, logro un desarrollo más amplio de lo que en principio pudo suponerse, dada la escasa importancia que en la doctrina se le da a este título.

Sin embargo, nosotros guardamos serias dudas en cuanto a que el aprovechamiento de este instrumento haya alcanzado plenitud; tal situación, estimamos que tiene su origen en diversas causas, las que sí se eliminan, permitirán que este instrumento alcance un uso realmente insospechado.

En efecto, los problemas que ha afrontado el Certificado de Participación Inmobiliaria, han sido muchos

y de diversa índole, pero sólo destacaremos los siguientes por estimarlos los más importantes:

- 1.- Desconocimiento de su alcance y valor por parte del posible adquirente.

Nuestro país, carece de un verdadero mercado de valores, en el cual todo inversionista pequeño o grande, pueda conocer las diversas opciones que tiene al alcance para poder invertir sus ahorros.

Hay personas que careciendo de casa habitación propia, han logrado reunir algunos ahorros que no le son suficientes para poder comprar un condominio o departamento o casa, estando al alcance, en cambio, adquirir un Certificado de Participación Inmobiliaria; sin embargo, prefieren invertir en algún otro bien, o seguir ahorrando, antes de decidirse por este Título de Crédito, ya que, o bien, desconocen su existencia o carecen de información sobre la naturaleza de dicho Título.

Por tanto, un primer paso será dar amplia difusión a este Título de Crédito, haciendo resaltar su utilidad y la situación de que a fin de cuentas es un medio de adquirir a largo plazo, la propiedad del inmueble.

- 2.- Falta de una política definida y congruente en su utilización.

El Banco Nacional de Obras y Servicios, (Banobras) ha

operado con el Certificado de Participación Inmobiliaria, sin seguir una política adecuada en el manejo del Certificado.

En efecto, existe en el Banco una actitud de reserva en cuanto al Certificado, propiciando la duda respecto de su valor a quien ha adquirido un Título de esta naturaleza.

3.- Campañas publicitarias claras y honestas

El Certificado, como hemos visto, es un instrumento útil que no tiene porque ocultar su naturaleza.

Para concluir, resumiremos señalando que el Certificado de Participación Inmobiliaria, no ha alcanzado el desarrollo que podría lograr, por las razones anteriormente expuestas; por ello, consideramos que si se logra evitar caer en dichos errores, manejando este instrumento con mano firme y decidida, un gran sector de la población, precisamente el más necesitado de vivienda cómoda e higiénica se verá favorecido, lográndose a la par resolver en una medida considerable el problema que a través de las anteriores páginas de esta investigación hemos analizado, desde aquellas facetas que creíamos las más importantes desde nuestro muy particular punto de vista.

V. El SAR y las Leyes del IMSS y del INFONAVIT

Las reformas publicadas el 24 de febrero de 1992, a las Leyes del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores y, como consecuencia, al Impuesto Sobre la Renta, en pleno vigor a partir del 1o. de mayo y de su aplicación total al 1o. de julio, tenemos una especial trascendencia; su objetivo primordial es el de incrementar la captación en los bancos privados para aumentar, en la misma medida, las posibilidades financieras a cargo del Gobierno Federal.

Este objetivo ha sido tamizado en la enorme publicidad efectuada tanto en la radio, cine y televisión, como en los diarios del país. El Presidente de la República Licenciado Carlos Salinas de Gortari, iniciador de la reforma, así lo señala en su exposición de motivos:

"Se requiere aumentar el ahorro para financiar la inversión, de tal suerte que se estimule la actividad económica. En particular, se requiere de ahorro de largo plazo para hacer posible el financiamiento a plazos mayores".

Las nuevas disposiciones señalan lo siguiente: "El propio Banco de México, actuando por cuenta del mencionado Instituto, deberá invertir dichos recursos en créditos a cargo del Gobierno Federal" (artículo 183-1 Ley del S.S.);

"Las reservas deberán invertirse en valores a cargo del Gobierno Federal o, en su defecto, de emisores de las más alta calidad crediticia, que paguen una tasa de intereses competitiva" (artículo 261 Ley del S.S.).

El INFONAVIT determinará "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 a cargo del Gobierno Federal" (artículo 16-X Ley del Infonavit).

De lo anterior se concluye que el Fondo de Ahorro, con sus dos subcuentas, de Retiro y de Vivienda, incluye Créditos o inversiones a cargo del Gobierno Federal, el que en última instancia dispondrá de los mismos y les dará el destino que juzgue conveniente, sin necesidad de destinatario, necesariamente a Financiamiento Productivo.

Por otro lado, se afirma que estas reformas fomentarán el ahorro de los trabajadores, para lo cual instrumentan la aportación obligatoria de los patrones con el 2% sobre salarios, con un tratamiento similar a las contribuciones. Se establece un tope de veinticinco veces el salario mínimo, que va más allá del máximo en el que se mantienen las cuotas directas al Seguro Social (hasta 10 veces el salario mínimo). Tanto el cobro como las acciones inheren-

tos, dependen de la Secretaría de Hacienda, vía Bancos de primer piso, Banco de México y Comisión Nacional Bancaria.

Las reformas a la Ley del Infonavit, le retiran su facultad receptora de cuotas, que ahora tendrán los Bancos, aún cuando incrementan sus atribuciones como organismo fiscal autónomo al contar con un procedimiento económico, similar al del Instituto Mexicano del Seguro Social. Destaca la incapacidad de este Instituto para dotar de habitación a los trabajadores y otorgarles crédito con tal fin; se pretende, a veinte años de su creación, reducir irregularidades en la dotación de contratos y ampliar posibilidades de financiamiento.

La reforma a las Leyes da una injerencia desmedida a la Secretaría de Hacienda, sin fundamento Constitucional; además de captar las cuotas del Fondo de Ahorro, dividido en dos subcuentas de Retiro y de Vivienda, contará con un elemento adicional para conocer salarios, sus retenciones fiscales y determinar la capacidad económica de las empresas.

Reformas a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores.

Los aspectos relevantes se refieren a la captación de recursos que se encomienda a las Instituciones de Crédito, la implantación de facultades para que como

organismo fiscal autónomo pueda aplicar procedimientos económicos-coactivo y una reglamentación adecuada para convocar a concursos de obras.

1.- En el primer aspecto, determina que los patrones efectuarán "Las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda en Instituciones de Crédito, para su abono en la subcuenta del Fondo Nacional de la Vivienda de las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro abiertas a nombre de los trabajadores, estas aportaciones son gastos de previsión de las empresas" (artículo 29-II).

a) El derecho de los trabajadores sobre dichos fondos sigue los mismos supuestos que en la Ley del Seguro Social, ya comentada: cumplir 65 años de edad o adquirir el derecho a una pensión en los términos de la Ley del Seguro Social.

Es interesante observar la identificación de los dos ordenamientos legales que en un momento podrían asimilar su operación.

b) Se preserva el derecho de los trabajadores para adquirir créditos o vivienda, así como la estructura del Instituto que a través del Consejo de Administración tiene el control de la subcuenta y de los recursos, lo que no sucede en el ámbito del Seguro Social.

2.- Al ser un organismo fiscal autónomo, podrá

determinar, "En caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos, así como calcular sus recargos, señalar las bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida y requerir su pago". (artículo 30-1)

Además "podrá ordenar y practicar... visitas domiciliarias, auditorías e inspecciones a los patrones, requiriéndoles la exhibición de libros y documentos que acrediten el cumplimiento de las obligaciones" que les impone la Ley.

Al ser un Organismo Fiscal autónomo debe contar, como el Seguro Social, con la posibilidad de determinar y aplicar sanciones; por tanto es necesario que se faculte a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público a sancionar "aquellos casos en que el incumplimiento de las obligaciones que esta Ley establece, originen la omisión total o parcial en el pago de las aportaciones y el entero de los descuentos en los términos del Código Fiscal" (artículo 34 parte final).

3.- El consejo de Administración del Instituto expedirá las convocatorias "para las subastas de financiamiento conforme a criterios que tomen debidamente en cuenta la equidad y su adecuada distribución entre las distintas regiones y localidades del país, procurando la

desconcentración de las zonas urbanas más densamente pobladas", las convocatorias tomarán en cuenta las promociones de trabajadores y del sector patronal (artículo 45).

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Consideramos fundada la crítica que hace el Maestro Mario de la Cueva de la Rosa, a la reforma Constitucional que dió origen al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores, ya que no se ha interpretado fielmente el espíritu del Constituyente de 1917, de dotar de vivienda a la clase asalariada.

SEGUNDA.- Por lo que consideramos que la habitación es una prestación de Seguridad Social, es un derecho que se consagra Constitucionalmente para la clase trabajadora.

TERCERA. Consideramos que en la actualidad la Ley del Infonavit requiere de una reforma en el sentido de que la obligación patronal de otorgar vivienda a sus trabajadores no se constriña únicamente a la aportación del Infonavit del 5%, sino que se requiere una participación más activa en cuanto al patrón para que construya habitaciones, dándole el estado el financiamiento posible para ello, siendo recuperable su inversión al amortizar el trabajador el pago de su vivienda directamente al patrón y no al Infonavit.

QUINTA.- Que se autorice en la Ley Federal del Trabajo, el descuento a los trabajadores con motivo de haber recibido una habitación por parte del patrón y no por parte del Infonavit, ya que en la actualidad únicamente se autorizan

los descuentos por créditos otorgados por el Infonavit.

QUINTO.- Consideramos que el Certificado de Participación Inmobiliaria coadyuvaría al problema habitacional del país, ya que en nuestro medio cuenta con mayor experiencia e importancia de la que en realidad se le da, situación que por el número e importancia de unidades habitacionales en que ha sido utilizado, resulta innegable.

SEXTA.- En cuanto al S.A.R. (Sistema de Ahorro para el Retiro), consideramos que aún se encuentra incipiente en sus aportaciones, así como en sus inversiones, por lo que no sería dable encontrar una solución por medio del S.A.R.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- GUILLERMO CABANELLAS DE TORRES Y ALCALA ZAMORA LUIS.
TRATADO DE POLITICA LABORAL Y SOCIAL. EDITORIAL
HELIASTA S.R.L. 1972. BUENOS AIRES.
- 2.- RODOLFO A. NAPOLI. DERECHO DEL TRABAJO Y LA SEGURIDAD
SOCIAL. EDITOR CARDENAS Y DISTRIBUIDOR. 2a. EDICION
1971.
- 3.- LARA SAENZ LEONCIO. LA SEGURIDAD EN EL TRABAJO COMO
FUNDAMENTO DE LA REVISION SOCIAL. S.T.P.S. REVISTA
MEXICANA DEL TRABAJO. TOMO.I. JULIO-DICIEMBRE. 1971.
- 4.- TRUEBA URBINA ALBERTO. NUEVO DERECHO DEL TRABAJO.
EDITORIAL PORRUA, S.A. 2a. EDICION 1972.
- 5.- RAMIREZ LUIS DIEGO. LA COMISION TRIPARTITA. EDITORIAL
F.C.E. 1974.
- 6.- TRUEBA URBINA ALBERTO Y TRUEBA BARRERA JORGE.
LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO. EDITORIAL
PORRUA, S.A. EDICION 32. MEXICO 1994.
- 7.- LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS
ARMADAS MEXICANAS. LEGISLACION MILITAR. TOMO I. ABRIL
1994.
- 8.- TREJO LUIS MANUEL. EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN
MEXICO. F.C.E. 1974.
- 9.- INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA. LA VIVIENDA DE
INTERES SOCIAL. 1967.

- 10.- P.R.I. INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS ECONOMICOS Y SOCIALES. LA VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES. 1975.
- 11.- C.T.M. Ia. ASAMBLEA NACIONAL SOBRE LA VIVIENDA. 1972.
- 12.- F.O.V.I. PROGRAMA FINANCIERO DE VIVIENDA. 1980.
- 13.- CAMPILLO SAENZ JOSE. LOS DERECHOS SOCIALES. REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO. U.N.A.M. TOMO I. 1951.
- 14.- CONGRESO DE LA UNION. CAMARA DE DIPUTADOS. LEGISLATURA. COORDINACION DE ENRIQUE ALVARES DEL CASTILLO L. EDITORIAL PORRUA, S.A. TOMO II. Ia. EDICION 1978.
- 15.- GONZALEZ RAMIREZ MANUEL. LAS INSTITUCIONES SOCIALES Y EL PROBLEMA ECONOMICO. F.C.E. 1966.
- 16.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO. S.T.P.S. 8a. EDICION. MEXICO 1990.
- 17.- MORENO PADILLA, JOSE. LEY DEL INFONAVIT. EDITORIAL TRILLAS. 2a. EDICION 1988.
- 18.- ALMANSA PASTOR JOSE MANUEL. DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL. EDITORIAL TECNOS. 1972. MADRID.
- 19.- ETALA JUAN JOSE. DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL. EDITORIAL EDIAR. BUENOS AIRES. 1966.
- 20.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. EDITORIAL PORRUA, S.A. COLECCION PORRUA 87a. EDICION. 1989.