

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO

REFORMA A LA LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO
NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJA-
DORES (INFONAVIT) PARA ADECUARLA AL NUEVO
DERECHO SOCIAL.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

EDUARDO CENICEROS Y PAEZ

México, D. F.

1975



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS PADRES, QUE CON SU EJEMPLO, CARINO
E INCONDICIONAL AYUDA, HICIERON POSIBLE
LOGRAR ESTA META.

A MI ESPOSA E HIJOS, ESPERANDO SER MAS
DIGNO DE ELLOS.

A MI HERMANO, COMPAÑERO Y AMIGO
DE SIEMPRE.

A MIS MAESTROS Y ESPECIALMENTE AL DOCTOR Y
MAESTRO EMERITO. DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO DE TRABAJO, ALBERTO TRUEBA URBINA.
EN CUYO SEMINARIO FUE ELABORADA ESTA TESIS
Y AL SEÑOR LICENCIADO BERNARDO SERRANO MAR
TINEZ DIRECTOR DE LA MISMA.

A TODOS AQUELLOS PARIENTES, COMPAÑEROS
Y AMIGOS. POR LA CONFIANZA QUE EN MI -
DEPOSITARON.

I N D I C E :

REFORMA A LA LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL
 DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (INFONAVIT)
 PARA ADECUARLA AL NUEVO DEPENDIJO SOCIAL

Págs.

CAPITULO I.- EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN MEXICO		
a)	Problemática de la vivienda.	1
b)	Zonas Urbanas.	4
c)	Soluciones del Gobierno para do - tar de vivienda a los trabajado - res.	11
CAPITULO II.- EL DERECHO SOCIAL DEL CAMPESINO Y DEL OBRERO.		
a)	Texto y analisis de los articulos 27 y 123 Constitucionales, en la parte relativa a la vivienda.	20
b)	Ley Federal del Trabajo.	28
c)	Ley de la Reforma Agraria.	38
CAPITULO III.- INSTITUCIONES ESTABLECIDAS POR EL GOBIERNO PARA RESOLVER EL PROBLE- MA DE LA VIVIENDA EN MEXICO.		
a)	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajado- res, (INFONAVIT).	41
b)	Instituto Nacional para el Desa- rrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO)	43
c)	Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Tra- bajadores del Estado, (ISSSTE), en la parte relativa a la vivien- da.	49

CAPITULO IV.-	ANALISIS DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, (INFONAVIT).	
	a) Ley que creó este organismo.	63
	b) Obligaciones de los patrones y de los trabajadores.	70
	c) Operaciones que realiza el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. (INFONAVIT).	73
CAPITULO V.-	Reformas que se proponen a la Ley que creó el INFONAVIT.	77
CONCLUSIONES.		85
BIBLIOGRAFIA.		88

CAPITULO I .-

EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN MEXICO.

a).- Problemática de la vivienda.

El problema de la vivienda, no solamente se presenta en nuestro País, sino que tiene proyecciones internacionales y - ha sido objeto de análisis y estudio en diversas reuniones especializadas, promovidas especialmente por las Naciones Unidas, y podemos decir que la escasez o insuficiencia de viviendas o habitaciones afecta a todos o casi a todos los países - del mundo, presentándose lo que se ha denominado "déficit de la vivienda".

Tratar de resolver el problema, ha sido por muchos años la preocupación de los gobiernos del orbe, sin embargo, trataremos de no desviar la atención y tratar de proponer una solución universal sino por el contrario, de proponer soluciones que solamente puedan aplicarse en nuestro País, ya que prolongaríamos indefinidamente nuestra exposición si analizáramos - la problemática internacional, y solamente citaremos aquellos asuntos que tratados en reuniones internacionales tienen o -- pueden tener aplicación en nuestro País. En México, reviste - una importancia de tal magnitud, que ha sido objeto de profundas preocupaciones de los gobernantes, estableciendo normas y creando instituciones especializadas que analizan el problema habitacional a fin de que se proporcionen habitaciones o viviendas de manera preferente a las clases económicamente débiles o desprotegidas.

A través de nuestro estudio y a medida que analicemos brevemente la problemática de la vivienda en México, veremos que los conceptos están íntimamente relacionados con los que la doctrina moderna agrupa en el denominado Derecho Social, y al fusionar estos principios sociales, con los que expone - mos, con toda seguridad pasarán a formar parte de ese Derecho Social, ya que no podemos concebir el problema de la vivienda aislado de la previsión social ni de la seguridad social, preferentemente.

Se ha expuesto en las reuniones internacionales a que

nos hemos referido, al hablar del problema de insuficiencia, que el déficit es igual al "número de viviendas adicionales - necesarias para proporcionar habitación a la población respectiva, a un nivel, considerado satisfactorio desde el punto de vista de la política social". (1)

Con esta exposición, se inicia el empleo de términos - que implica un análisis, y al respecto, debemos tratar de explicar que debe entenderse por política social y en particular enfocado a nuestro problema o sea el de la vivienda, ya que tratar de explicarlo extensivamente, nos sacaría de materia en nuestro ensayo. Desde luego que existirán criterios antagónicos, puesto que en países desarrollados o sea en aquellas sociedades que tienen un mayor desarrollo económico, el criterio de los gobernantes sería el de proporcionar viviendas amplias, con mejores servicios, a una población que ya ocupa viviendas adecuadas desde el punto de vista estructural, sin embargo, en países en desarrollo el criterio sería distinto y en los subdesarrollados también variaría el mismo criterio.

En nuestro país, creemos, el déficit expresaría la necesidad de proporcionar habitaciones adecuadas a personas que actualmente habitan viviendas "inhabitables", así como reducir al mínimo los lugares insalubres en los que vive la clase económicamente débil, en consecuencia, el criterio que debe prevalecer es o debe ser respecto a las características de la vivienda, que sería de bajo costo e higiénica, evitando en lo posible lo superfluo e innecesario.

El déficit de la vivienda en consecuencia, es distinto en cada sociedad, pero también es variable temporalmente, ya que va íntimamente ligado con el proceso de urbanización, lo que incluye a la simple satisfacción de esa necesidad, de vivienda, una serie de servicios adicionales, así como la solución de los mismos.

(1) NACIONES UNIDAS, Informe Provisional del Seminario Sobre Estadísticas y Programas de la Vivienda, Mar de Plata, 1963.

De lo expuesto, podemos señalar que la problemática de la vivienda presenta dos aspectos, déficit cuantitativo y déficit cualitativo. Correspondiendo al primero la determinación del número de viviendas necesarias para satisfacer las necesidades de la comunidad, con su lógico aumento de población, pero considerando en última instancia solamente las viviendas necesarias para el número de familias que la componen basado indudablemente, en los datos censales respectivos. Al respecto, debemos señalar el problema tan inmenso que representa esta parte, ya que el incremento de población mundial es alarmante y las estadísticas en último término, no reflejan quizás la realidad, y además, se debe fijar el concepto de familia, orientando en su caso a la población para tratar de limitar al máximo el incremento en nuestro país y poder proporcionar vivienda decorosa a los trabajadores.

Respecto al déficit cualitativo, debe precisarse con toda claridad, que debemos entender por vivienda habitable, y de una manera importantísima, el costo de la misma, lo que al parecer nos lleva a problemas mayores que los señalados en la parte primera, ya que la calidad de la vivienda debe ser el reflejo del nivel económico y del nivel de vida de las familias que la habitan, a este respecto, debe observarse detenidamente el grado de desarrollo del país, ya que de acuerdo con el mismo, deben fijarse las características que deben reunir las viviendas, sin perder de vista la ubicación o zona en que se encuentren.

De lo anterior, se desprende que en nuestro país, el problema de la habitación reviste caracteres muy importantes, ya que la estructura de la población hace de este asunto, una fusión de los déficits cuantitativo y cualitativo, pero unido de tal manera que el cualitativo absorbe casi íntegramente al cuantitativo.

No podemos ignorar que cada familia tiene un lugar en el que encuentra abrigo, pero este lugar en la mayoría de los casos no puede considerarse que sea una vivienda, siendo apli

cable a este déficit de viviendas, aquella que dice: "la falta de viviendas que reúnan los requisitos mínimos de seguridad, independencia e higiene familiar, acordes con las exigencias de nuestro desarrollo económico, político y social". (2)

En líneas anteriores, hemos tratado de explicar con la brevedad que nuestro estudio requiere, lo que debe entenderse por política social, sin embargo, la actividad del gobernante en un País como el nuestro, va íntimamente ligada a las normas jurídicas, en consecuencia, es necesario analizar nuestra legislación existente al respecto, lo que haremos en el capítulo correspondiente.

Igualmente debemos señalar que se ha tratado de resolver el problema del déficit de viviendas y para ello, se han expuesto en diferentes reuniones organizadas para ese fin, -- los problemas nacionales que existen, proponiendo las posibles soluciones y las mismas han servido en varias ocasiones para modificar la legislación existente o para crear diferentes organismos oficiales que analizan y resuelven en las medidas -- presupuestarias, este problema de la vivienda en México.

b).- Zonas Urbanas.

En la Historia de México, como antecedente de nuestro ensayo, nos encontramos con tres tipos de ciudades en tiempos de la Colonia: a).- Centros administrativos y militares, entre los que destacan los de la ciudad de México y en menor escala Guadalajara y Mérida; b).- Ciudades portuarias, tales como Veracruz y Acapulco, (únicos puertos autorizados para efectuar el comercio con Europa y Asia) y por último; c).- Ciudades mineras, tales como Pachuca, Guanajuato, Zacatecas y San-Luis Potosí. (3)

(2) NACIONES UNIDAS, URBAN LAND POLICIES, New York, Abril de 1952.

(3) A. BASSOLS, Zonificación de México para Planeación Económica y Social, Dirección de Planeación de la Secretaría de la Presidencia, México, 1965.

Desde el punto de vista de distribución espacial de dichas ciudades, la región de la Nueva España que tuvo mejor desarrollo urbano, fué la que hoy se conoce como "el bajío", así como algunas regiones de los actuales estados de Veracruz, Puebla, Michoacán y Jalisco; Eassols, encuentra la explicación en el hecho de que "los españoles encontraron en estas regiones a la gran masa de la población indígena que se convirtió en su mano de obra, buenas tierras para el desarrollo agrícola y ganadero y ricas minas que determinaron el establecimiento de ciudades prósperas. Este último hecho y mejores comunicaciones permitieron posteriormente la fundación de ciudades mineras hacia el norte, donde surgieron centros de importancia como San Luis Potosí, Zacatecas y Chihuahua".

Lo anteriormente expuesto, nos da una idea de la estructura establecida en la Colonia, antecedentes que determinaron posteriormente en el norte y noreste del país, especialmente en la época del Porfiriato, un desarrollo auspiciado de una manera principal por la introducción y extensión de los ferrocarriles en el país.

La turbulencia que se suscitó en la época siguiente a la Independencia de México, no propició la planeación de nuevas ciudades, o la construcción de obras urbanísticas ó monumentales, y señalaremos como la obra más importante que se realizó durante los incontables períodos presidenciales del General Santa Anna, el mercado "del volador", que ocupaba el predio en donde se encuentra actualmente el edificio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y por falta de recursos económicos el gobierno del país no pudo construir una columna simbólica por la independencia en la plaza de armas de la capital de la República, así que habiendose construido solamente el basamento o zócalo de la misma, en el lugar de la columna se colocó solamente una farola.

En esa época, salvo algunas obras realizadas por el emperador Maximiliano, entre las que destaca la remodelación del Castillo de Chapultepec y la construcción del paseo de la emperatriz (hoy Paseo de la Reforma), no se realizó obra algu

na, y es hasta la etapa de los gobiernos liberales en la segunda mitad del siglo pasado, cuando se inicia la planificación de las ciudades del país.

El desarrollo de México en cuanto a urbanización lo encontramos con toda seguridad, entre otros factores, en el amplio plan de construcción de carreteras, la explotación de recursos naturales, como el petróleo y la influencia de factores geográficos, tales como ser vecino del país más rico de la tierra con el cual comparte más de dos mil kilómetros de frontera. En consecuencia, el patrón de urbanización actual, es diferente a la estructura urbana heredada de la colonia, que se ha visto fortalecido, con excepción de los centros mineros que al agotarse sus recursos, perdieron su base económica y - parte importante de su población, como ejemplo de ese fortalecimiento, podemos citar la capital de la República, que ocupa actualmente un lugar importante en población, equiparable a cualquier capital del mundo.

Para poder entender esta dinámica actual del proceso de urbanización que está experimentando el país, es necesario comprender los datos más recientes que le han dado el impulso y características que presenta, pero también es necesario conocer los datos más recientes que le han dado el impulso y características actuales, hechos que son determinantes del fenómeno, aunque se ubiquen en un pasado remoto. Por este motivo se exponen esos datos que preconditionaron la urbanización y que incluso fueron los puntos de partida sobre los que aún se sustenta todo el proceso actualmente, dándole sus características y siendo el origen de los graves problemas urbanos existentes.

Ya señalamos anteriormente las características de la colonia y la etapa posterior a la independencia, sin embargo, es necesario conocer la época prehispánica, en donde históricamente encontramos el florecimiento de Teotihuacan y Tenochtitlan, en el centro del país y Bonampak, Uxmal, Petén, etc., en el Sur. Teotihuacan alcanzó según Sjolberg, una población

cercana a los cien mil habitantes y Tenochtitlan llegó a tener trescientos mil , siendo muy interesante además de su población , su ubicación en el altiplano del centro del país que facilitaba su comunicación, lo cual explica que en México que como decíamos es una de las ciudades mas grandes del mundo, y que ocupa lo que antes era Tenochtitlan, sea una ciudad interior y no una ciudad portuaria, como la mayoría de las grandes ciudades del orbe. (4)

Las ciudades meso-americanas, tienen la característica de tener grandes obras urbanísticas y monumentales, grandes y eficientes servicios públicos y una meticulosa planificación urbana; en el caso de Tenochtitlan, en donde se encontraban los templos de Huichilobos, Tlaloc, Quetzalcoatl; el calmecac, el juego de pelota, el palacio de Atzayacatl, el de Moctezuma, etc. De este centro urbanístico salían tres calzadas que lo comunicaban con los principales poblados de la orilla del lago y que estaban rodeadas en su inicio, por los barrios o calpullis de la ciudad, que eran las zonas pobladas. El lago estaba controlado en su nivel por un dique que dividía el vaso su lado del dulce y que partía de la sierra de Santa Catarina al norte hasta encontrar la orilla de lo que después fué la Hacienda de San Juan de Aragón y que estaba en tierra firme; los servicios urbanos eran magníficos y bastaban holgadamente para la población de la ciudad, características que no tuvieron los centros de la colonia y posteriores, ya anotados.

La primacía pues, de nuestra capital, obedece a múltiples factores que han quedado precisados en líneas anteriores, destacando, el que haya sido desde su fundación, y posteriormente el principal centro religioso, político y militar, además, durante la colonia, fué centro de cultura y comercial, y una de las características determinantes de su actual urbanización y posiblemente del futuro, es su desarrollo económico y social.

(4) C. SJOBERG, "The origin and evolution of Cities", Scientific American, Septiembre, 1965.

Hemos analizado someramente, lo que podría considerarse antecedentes de nuestra urbanización y también brevemente, analizaremos la urbanización y el proceso que ha seguido de 1940 a 1960 y también en relación con el censo del año de 1970.

El movimiento revolucionario de 1910, produjo cambios - en las estructuras social y económica en la década de 1920 a 1930, sentando bases para una cuantiosa migración del campo a las ciudades y en menor grado de las ciudades pequeñas a las grandes, lo que acontecería posteriormente en la última parte de la década 1930 a 1940, cuando se intensificaron las corrientes migratorias a la ciudad de México y ciudades del norte del país.

Otros hechos significativos para la industrialización y desarrollo socio-económico de México, que unidos al proceso migratorio señalado, fueron impulsores de esa migración, podemos citar : la expropiación petrolera; la creación de organismos económicos y financieros de desarrollo y carácter estatal, la construcción de carreteras troncales y obras hidráulicas , la segunda guerra mundial, etc.

En consecuencia, el proceso de urbanización en el periodo de 1940 a 1960, ha tenido las siguientes características: " En México, en 1940, se contaba con una población urbana del 3.9 millones de habitantes, distribuida en 55 localidades de 15,000 y mas habitantes. Dicha población representaba el 20% del total del país lo cual era una cifra muy baja aún para - los países de América Latina, pues en aquellos entonces países - como Argentina, Chile, Cuba, Panamá y Uruguay, tenían mas alto grado de urbanización.

En 1950 la población urbana del país ascendió a 7.2 millones y el grado de urbanización aumentó a 23.6 %. El número de ciudades aumentó a 84, por lo que una parte del incremento de la población urbana se debió al surgimiento de nuevas localidades que rebasaron el límite establecido de 15,000 habitantes. Sin embargo, fue el crecimiento sin precedente de las - ciudades principales del país como México, Guadalajara y Monterrey y algunas de la frontera norte, por migración, crecimiento natural y expansión física, lo que contribuyó fundamen

talmente al aumento del grado de urbanización.

Entre 1950 y 1960 la población urbana se incrementó en términos absolutos, en 5.5 millones de personas, con lo cual el total de población residente en 123 centros urbanos ascendió a 12.7 millones, o sea el 36.5 % de la población nacional. De estos millones de habitantes urbanos, 4.5 millones eran del área urbana de la ciudad de México. Antes de esas circunstancias México alcanzó en 1960 un grado de urbanización que le permitió ocupar el mismo sitio que tenía en 1940 respecto a los países más urbanizados de América Latina ". (5)

De conformidad con los datos del censo de 1970, más de veinte millones de mexicanos habitaban en las localidades con menos de dos mil quinientos pobladores (se considera como urbanas a las concentraciones de dos mil quinientos habitantes o más, según las reglas de la Organización de las Naciones Unidas) . Sin embargo, en nuestro medio las poblaciones van de dos mil quinientos a cinco mil habitantes y solo más de -- 31.5 millones de personas viven en poblaciones rurales, o sea 64.9 % del total considerando la definición de la Organización de las Naciones Unidas que señala como localidad rural , aquella que cuente con menos de dos mil habitantes.

Las grandes migraciones internas del campo a la ciudad y la falta de oportunidades de una vida decorosa, han creado en nuestro país cinturones de miseria, en los que contrasta el dispendio de los grupos económicamente poderosos con las mayorías que viven con una economía precaria de subsistencia.

En un reciente estudio formulado por el Centro Latino Americano de Demografía, se estima que "la población total en nuestro país llegará a 72,292,000 en el año de 1980. La población rural será cada vez menor respecto del total, pasando de un 49.3% en 1970 al 32.8 % en 1980. Esto indica el progreso -

(5) " EL PERFIL DE MEXICO EN 1980 ", Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, D.F., Siglo XXI Editores, S.A. Segunda Edición, 1971.

constante de la urbanización, de ahí la necesidad de atender las zonas urbanas en su conjunto y no solamente uno ó dos núcleos como se ha venido haciendo hasta hace poco ". (6)

Suponemos, por una parte, que el ritmo de crecimiento de las familias es el mismo que el de la población en su conjunto; sin embargo, la experiencia demuestra que la formación de hogares está mas bien en función de la razón entre el número de jefes de familia por grupos de estado civil (mayores - de 18 años de edad), respecto del total de la población en cada uno de esos grupos .

Por otra parte, se ha supuesto también que el tamaño medio de las familias es constante; sin embargo, como consecuencia de la escasez de viviendas y de su elevado costo, en relación al ingreso familiar, aumenta considerablemente el número de familias que comparten una vivienda como es el caso en nuestro país. Los hogares proyectados que se obtienen mediante la prolongación de tendencias pasadas, puede considerarse como el cálculo mínimo de hogares que deben construirse; mas aún si se considera que las familias urbanas tienden a ser de menor número de miembros que las rurales, y que por efecto del desarrollo económico es posible que el tamaño medio de los hogares disminuya. (7)

No hay que olvidar la influencia que la reforma agraria puede tener sobre el problema de la vivienda, ya que se traduce en la sustitución y subdivisión de las tierras y en la constante formación de nuevos núcleos de población.

La interrelación existente entre todos los hechos económicos se manifiesta claramente en este proceso. Es evidente que la industrialización se traduce en mayor concentración demográfica en las ciudades. Debe llevarse a cabo por tanto, una firme política de descentralización industrial hacia otras zonas

(6) CEPALCO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA .

(7) CELADE, Proyección de la Población Total, por sexo y grupos de edad y Proyección Urbana Rural, 1960-1980. Santiago de Chile, 1965.

nas que en esta forma contarán como un factor de atracción y empleo, para el habitante rural.

Podíamos citar mayores datos estadísticos sobre este problema de tanta trascendencia política para el país, sin embargo, la panorámica jurídica que pretendemos, nos impide que se haga extensiva esta exposición, en consecuencia, pasaremos a señalar el siguiente problema en nuestro ensayo.

c).- Soluciones del Gobierno para dotar de vivienda a los trabajadores.

Indudablemente que al pretender señalar las soluciones que el gobierno ha iniciado, nos encontramos que éstas pueden ser jurídicas y no jurídicas, en consecuencia, trataremos de explicar con brevedad algunas de ellas.

Desde luego que entre las no jurídicas, o sea aquellas que aunque se generen en alguna ley o decreto, tengan un fondo económico, o de política económica, podemos señalar la centralización industrial como fenómeno coadyuvante del hacinamiento de los tugurios, que va en detrimento de nuestra economía, ya que la tercera parte de nuestro territorio nacional, se encuentra marginado del desarrollo y progreso económico. Tenemos plena conciencia que determinadas áreas metropolitanas deben ser objeto de un control en su crecimiento. En el Valle de México, el abastecimiento de agua, electricidad, gas y combustible -- pronto será incosteable pagarlo a precios imposibles de realizarse en condiciones favorables.

El problema de la contaminación ambiental, el costo de la tierra, la carencia de espacios verdes, el desgaste humano por la irritabilidad que de manera inexorable trae consigo el hacinamiento, y la promiscuidad, serán también factores adversos en escala ascendente y vertiginosa. Si esto es grave en la actualidad, que resultados tendrá en el futuro.

Afortunadamente se están dando pasos a fin de resolver el problema, se proyecta el desarrollo de 130 poblaciones como polos de desarrollo de más de veinte mil habitantes, clasificados en metropolis regionales de equilibrio, metropolis in

termedias, centros urbanos y sub-centros urbanos, en los que es factible ubicar parques, conjuntos o ciudades industriales, turísticas o comerciales. Las 130 poblaciones seleccionadas, constituyen la base para el ordenamiento del territorio nacional, mediante la evolución urbana de México, pero adecuadamente planeada.

Por otro lado, ya se ha puesto en marcha la ciudad industrial de Querétaro en una extensión de 755 hectáreas, y -- pueden albergarse 35 industrias, a la fecha solamente seis se encuentran instaladas. El total planificado representa mil operarios calificados, cuyos salarios sobrepasan los dos millones de pesos mensuales, aproximadamente, según los cálculos realizados; las zonas habitacionales tienen cabida para cincuenta mil personas. Con fecha 20 de julio de 1972, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto presidencial por el cual se conceden amplias exenciones fiscales y estímulos crediticios para el fomento industrial a fin de lograr en forma paulatina la descentralización industrial. (2)

Se consideran tres zonas básicas y fundamentales :

La primera altamente desarrollada comprende al Distrito Federal y los municipios de Atizapán de Zaragoza, Coacalco Cuautitlán, Ecatepec, Naucalpan de Juárez, Tlalnepantla, Tlaxiutlán y Texcoco, todos ellos del Estado de México; los municipios de Apodaca, Garza García, General Escobedo, Guadalupe, Monterrey, San Nicolás de los Garza y Santa Catarina en el Estado de Nuevo León y el municipio de Guadalajara en el Estado de Jalisco.

La segunda es una zona intermedia no desarrollada, pero en la que hay una serie de elementos de desarrollo tenue : Municipios de Zapopan y Tlaquepaque en Jalisco; de Lerma y Toluca en el Estado de México; de Cuernavaca y Jiutepec en Morelos, de Cuautlancingo y San Pedro Cholula en Puebla y el municipio de Querétaro en esa misma entidad.

La tercera zona es el resto de la República, en donde es una promesa el desarrollo industrial.

Los beneficios que señala el citado decreto, son para las industrias nuevas o las ya existentes, pero que salgan de las concentraciones industriales actuales en busca de los nuevos polos de desarrollo o que pretendan ampliarse y vayan a las zonas segunda o tercera. Los estímulos se estipulan como reducciones de impuestos que pueden ser hasta de un ciento por ciento, del impuesto, para la importación de maquinaria y equipo; del timbre; sobre la renta, que corresponde a las ganancias derivadas de la enajenación de bienes inmuebles del activo fijo de las empresas; de la percepción neta federal del impuesto sobre ingresos mercantiles o de los impuestos especiales equivalentes que gravan la venta de primera mano, sin que en este último caso, la reducción pueda ser superior a la que correspondería a la percepción neta federal del impuesto sobre ingresos mercantiles.

También podrán hacerse deducciones y reducciones en igual porcentaje impositivo a las empresas que deban importar materia prima, partes, maquinaria, equipos y refacciones, y en menor escala en el impuesto sobre la renta al ingreso global de las empresas y autorización para depreciar en forma acelerada la maquinaria y equipo para efectos del pago del impuesto sobre la renta.

Podrán disfrutar de devoluciones de sus pagos por el impuesto general de importación aquellas empresas que para racionalizar su producción y aumentar su eficiencia y productividad, realicen las inversiones correspondientes.

El decreto citado, indica que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto del Banco de México, señalará las normas conforme a las cuales la banca del país otorgará créditos en condiciones favorables, para promover la instalación ó ampliación de empresas industriales en las zonas segunda y tercera, mencionadas. Dichas normas se referirán exclusivamente a los nuevos créditos que se otorgarán para los fines antes mencionados.

Los créditos normales se seguirán otorgando en la zona

uno y no habrá protección puesto que cuenta con incentivos en si misma. Los plazos durante los cuales regirán los estímulos a las industrias en las dos zonas variarán entre los tres y los siete años para la zona dos y entre los cinco y los diez, años para la zona tres.

Los requisitos para obtener los beneficios del decreto los señala el propio documento, y citamos solamente lo mas importante, relacionado con nuestro trabajo, siendo el principal requisito que la estructura del capital social de las empresas sea mexicano en su mayoría; que no se admitan restricciones a la exportación de la producción y que se cumpla con las normas de calidad exigidas por la Secretaría de Industria y Comercio, además, que se realice la integración nacional de la producción en plazos que serán fijados de acuerdo con el carácter de las empresas, y por último, todas las industrias ó empresas deberán obligarse a preparar técnicos mexicanos en especial aquellas que cuentan con asesoría extranjera.

Concluimos, en que el país necesita desarrollarse más de prisa que su población, si ésta crece en proporción aritmética, hacerlo geométricamente, en cuanto a los recursos utilizables, conseguir que la riqueza actual a través de las reformas legislativas, sea mejor repartida; que los obreros obtengan salarios verdaderamente remunerados; que los campesinos eleven en realidad sus niveles de vida. mediante una efectiva reforma agraria.

Y ya que hablamos de reforma agraria, debemos mencionar que los conceptos anteriores, fueron expuestos en el decreto que se indica, sin embargo la historia también nos presenta la inquietud del gobierno por dotar a la clase humilde, desprotegida de derechos inalienables y es así como a partir de 1910 las aspiraciones ya no se limitaban a libertades y conquistas de tipo político, sino que se concretaban exigencias de tipo económico social, por ello la Constitución de 1917 y las leyes emanadas de ésta, tuvieron que ocuparse no solamente de aspectos políticos, sino de derechos sociales.

Es así como los diputados Constituyentes, llenando más allá del proyecto de constitución enviado por Carranza, acordados introducirle un título especial denominado "Del trabajo y la Previsión Social". Con esto el Constituyente de Querétaro revolucionó la teoría constitucional clásica sobre derechos del hombre y fines del estado, pues por una parte al lado de las garantías de los derechos del individuo, que eran clásicas, estableció las garantías de los derechos del hombre como trabajador y por otra parte, la teoría irrealista de que todos los individuos son iguales frente al estado, fué modificada en el sentido de que dentro del conglomerado hay un sector al que por su debilidad económica debe el estado proteger incluso en contra del sector fuerte y poderoso, del capital. Al establecerse los derechos sociales, el estado no puede permanecer expectante, sino que asume la obligación de vigilar que en las relaciones obrero-patronales, impere la equidad y no se avasallen los derechos de los trabajadores, actuando en última instancia como árbitro entre las fuerzas de la producción para asegurar un equilibrio equitativo.

En resumen, el reconocimiento de los derechos sociales, en la constitución de 1917, fué el mas generoso reconocimiento de los derechos de los trabajadores y es la pauta que ha merecido un justo reconocimiento e imitación de otras legislaciones.

Igualmente mencionaremos que en esta constitución, se introdujo el artículo 27, que inició la Reforma Agraria de la que hablabamos y que puso bajo la responsabilidad del estado, el establecimiento de una nueva estructura agraria en el país. Esta disposición, modificó igualmente el concepto del derecho de propiedad, en el sentido de que la propiedad privada queda condicionada al interés general y los bienes supeditados a una función social.

A diferencia de otras constituciones, la que comentamos contó con la simpatía popular, que se ha acrecentado, y podemos afirmar que nuestra Carta Magna, tiene un fuerte raigambre popular y es un esquema de integración política y social.

para nuestro país. (9)

Será objeto de estudio posteriormente, tanto el artículo 27 Constitucional, como el 123 de nuestra Carta Magna, en consecuencia, solamente proporcionaremos algunos aspectos de nuestra constitución, que se excluirán de este análisis.

En la legislación comparada, observamos, que muchas -- constituciones, si bien no hablan de la vivienda obrera o popular, si dicen que el estado pugnará por el mejoramiento en general del obrero. Es preciso anotar que las constituciones avanzadas, son posteriores a la nuestra de 1917 y que en ellas se advierte la influencia de este cuerpo de leyes.

Igualmente, en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, encontramos en el artículo 25 que se refiere a la vivienda y en la parte relativa dice:

" Toda persona tiene derecho a un nivel de vida suficiente para asegurar su salud, su bienestar y los de su familia, especialmente por la alimentación, el vestido, el domicilio...." (10)

El laceraante problema de la vivienda en México, como indicamos anteriormente, fué advertido por los gobiernos de la República, y por ello han sido emitidas varias leyes, decretos y reglamentos, tendientes a resolver el déficit, o por lo menos a aminorarlo y restarle gravedad. No deben quitarse méritos a esta legislación revolucionaria, ya que de ella se han derivado beneficios, en la materia, y especialmente para la clase humilde, realizaciones que al parecer van en aumento en el país.

Lo más importante de esta legislación es lo que resumimos, y tratamos de incluir en este inciso diversas a las que trataremos con mayor amplitud, con posterioridad.

10.- La primera Ley Federal del Trabajo, que en la --

(9) MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, El Congreso Constituyente -- de 1916-1917. Colección, México; y FELIX F. PALAVICINI.

Historia de la Constitución de 1917, Tomo I, México.

(10) DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE.

fracción III. del artículo 111, ordena el cumplimiento de lo dispuesto en la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 Constitucional (que posteriormente analizaremos); esta disposición fué reglamentada dos veces, la primera por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1941 y la segunda por Decreto publicado el 24 de febrero del mismo año de 1941.

20.- La Ley del Departamento del Distrito Federal del 18 de junio de 1943, publicada el 31 de julio del propio año, en esta Ley, después de declarar de utilidad pública el fomento, conservación, incremento de las viviendas, se señala que esa Dependencia, estudiará los tipos de viviendas y zonas donde se construirán, ofreciendo servicios municipales gratuitos.

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

40.- Ley que faculta a las Instituciones Bancarias para operar con ahorros obtenidos del público, en préstamos para la vivienda popular, publicada el 10. de marzo de 1946, en el Diario Oficial de la Federación.

50.- Ley que crea instituciones de crédito para el ahorro y préstamo destinado a viviendas familiares, publicada el 27 de septiembre de 1946, en el Diario Oficial, citado.

60.- Ley de Servicio Público de Habitaciones Populares, publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1946.

70.- Ley Organizada del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, publicada el 4 de enero de 1947 y reformada posteriormente, mejoras publicadas en el Diario Oficial del 4 de marzo de 1949. Esta Institución ha realizado innumerables obras de servicio social.

80.- Decreto del 30 de diciembre de 1948, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 1949, que destinó para habitaciones populares el antiguo campo militar de Balbuena.

90.- Muy importante y discutido ha sido el decreto del 30 de diciembre de 1948, que prorroga por Ministerio de Ley los contratos de arrendamiento celebrados con anterioridad a

esa fecha, se expidieron varios, pero solamente citamos el último, o sea el vigente, que como indicamos ha sido bastante discutido y atacado, sin embargo representó un beneficio especialmente para la clase humilde, ya que le permitió ocupar a título de arrendamiento habitaciones populares y todavía a la fecha las siguen ocupando.

100.- Ley de Planificación del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 31 de diciembre de 1953.

110.- Ley que crea el Instituto Nacional de la Vivienda, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1954.

120.- Ley que exceptúa de impuestos a determinadas habitaciones populares en el Distrito y Territorios Federales, publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1954.

130.- Reglamento de los Servicios de Habitación, Previsión Social y Prevención de Invalidez del Instituto Mexicano del Seguro Social, publicado en el Diario Oficial del 2 de agosto de 1956.

140.- Ley del 20 de agosto de 1957, publicada en el Diario Oficial del 29 de agosto del mismo año, por el cual la Secretaría de Hacienda y C.P., regula la inversión de las instituciones de capitalización, de seguros y fianzas, en habitaciones de tipo popular.

150.- La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, del 30 de diciembre de 1950, que posteriormente analizaremos.

160.- La Secretaría de Hacienda y C.P., ha expedido diversos acuerdos y decretos, que sería largo enumerar, mediante los cuales impone la obligación a las instituciones de crédito de aumentar el monto de sus reservas, para destinar parte de esos depósitos a inversiones en habitaciones populares, o de servicio social.

170.- Prestamos Internacionales, que son manejados por instituciones de crédito, o por Nacional Financiera, S.A., - destinados exclusivamente a habitaciones o viviendas popula-

res.

190.- Recientemente se reformó la Ley Federal del Trabajo, en la que se reglamenta la fracción XII del artículo 123 constitucional, apartado "A", que comentaremos posteriormente pero en ella se propiciaba la celebración de convenios entre patrones y trabajadores, para solucionar la obligación de proporcionar viviendas a la clase trabajadora, esta reforma duró poco tiempo, ya que en el año de 1972, se modificó, circunstancias que analizaremos en el capítulo correspondiente del presente ensayo.

A través de esta serie de disposiciones, que hemos señalado, se demuestra el interés que el gobierno del país ha puesto en la solución del problema de la vivienda, que como indicábamos, presenta complejas pero quizás superables cuestiones que tienen proyecciones de profundo interés social y que indudablemente las soluciones pasan a integrar el Derecho Social, la inquietud que representa la solución del problema ha provocado una incipiente reglamentación del artículo 123 - fracción XII, apartado "A" Constitucional, por parte del legislador y es importante señalar que el maestro Alberto Trueba Urbina, al comentar esta disposición lanzó la iniciativa de que se implantara o se creara un Instituto Social de la Vienda Obrera, que operaría en forma similar al Seguro Social, con cuotas tripartitas. (11)

Estas son a grandes rasgos, algunas de las más importantes soluciones que el gobierno ha realizado para dotar de vivienda a los trabajadores.

(11) ALBERTO TRUEBA URBINA, Comentarios al Artículo 136 de la Nueva Ley Federal del Trabajo, 14a. Edición, Editorial Porrúa, México.

CAPITULO II.-

EL DERECHO SOCIAL DEL CAMPESINO Y DEL OBRERO.

a).- Texto y análisis de los artículos 27 y 123 Constitucionales, en la parte relativa a la vivienda.

Como indicábamos anteriormente, la preocupación del gobierno para proteger a la clase trabajadora y en general a la clase económicamente desprotegida, que comprende tanto a obreros como campesinos, dió como resultado que el Constituyente de 1917, estableciera en nuestra constitución normas de amplio contenido social. Inspirándose además en la evolución que se había derivado en el derecho con motivo de las protestas que motivaron la revolución de 1910, en consecuencia, las ideas - tomaron un cauce diferente, transformándose en las codificaciones el tradicional individualismo, para dar paso a principios sociales, que quedaron plasmados preferentemente en los artículos 27 y 123 constitucionales, que han sido inspiradores de otras constituciones. En tal virtud, señalaremos con brevedad esos principios sociales que existen en dichas disposiciones.

En el texto vigente del artículo 27, se indica:

" La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de -- utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés -- público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una equitativa distribución de la riqueza pública y para ciudar -

de su conservación. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; - para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables para el fomento de la agricultura, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación. " (12)

Y continúa señalando disposiciones constitucionales el citado artículo 27. sin embargo, para el presente ensayo, estimamos suficiente por el momento la parte transcrita, que corresponde a los párrafos primero, segundo y tercero.

Con una clara visión política, los Constituyentes de 1917, transformaron tendencias sociales en garantías constitucionales, en consecuencia, el pensamiento de Heriberto Jara - quien dijo que la constitución era el resultado de los anhelos del pueblo, que como se señala, en materia agraria se cifraron en la erradicación de la propiedad privada sin límites ni condiciones sociales identificadas con el latifundio, en el respeto a las comunidades agrarias y en la creación de nuevas formas de tenencia de tierra, como son el ejido como meta principal y la pequeña propiedad, como secundaria, en consecuencia se presenta una convivencia de ejido y pequeña propiedad, que son el símbolo del equilibrio de justicia social y garantías individuales, que es la esencia de nuestra revolución.

Al elevarse a garantías constitucionales los problemas agrarios, formaron parte del derecho público y por lo tanto la (12) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Editorial Porrúa, S.A., México, 1974.

propiedad está sujeta a las modalidades que el interés público le fuera imponiendo, creandose una norma dinámica, capaz de regular nuevas realidades y de reglamentarse al ritmo que marca nuestro avance. Plasmándose le tesis de Carl Schmitt, quien indica que la palabra constitución significa " el devenir dinámico de la unidad política, del fenómeno de la continuada formación y erección de esta unidad desde una fuerza y energía subyacente u operante en la base; aquí se entiende el estado no como algo existente, en reposo estático, sino con algo en devenir, surgiendo siempre de nuevo."

Mirkin Gustzevich, aún desconociendo nuestro sistema jurídico, afirmó que "en el nuevo derecho constitucional después de la guerra, la tendencia social ha experimentado un desarrollo más notorio y las nuevas declaraciones han determinado nuevos derechos sociales, correspondiendo a nuevas obligaciones positivas del estado. Después de la guerra, consecuencia de las condiciones sociales en la Europa central y oriental, fueron simultáneamente elaboradas las nuevas constituciones en presencia de dificultades económicas, nacidas de la liquidación del conflicto bélico. Casi todas las declaraciones estipularon derechos sociales, y como veremos más adelante, se empezaron a admitir obligaciones positivas del estado. Estas nuevas tendencias sociales se caracterizan también por la limitación de ciertos derechos de tipo clásico en las declaraciones. Esta limitación afecta, en primer lugar, a la propiedad. En alguna de las nuevas declaraciones la concepción absoluta de la propiedad individualista se vió reemplazada por un nuevo concepto de la propiedad, considerándola como una función social."

" El artículo 27 Constitucional (nos dice el Dr. Lucio Méndez y Nuñez), considera el problema agrario en todos sus aspectos y trata de resolverlo por medio de principios generales que habrán de servir de normas para la redistribución del suelo agrario mexicano y el futuro equilibrio de la propiedad rústica."

Consideramos que de los párrafos transcritos del artículo

lo 27 Constitucional, se desprende:

- a).- Acción constante del estado para regular el aprovechamiento y la distribución de la propiedad y para imponer a ésta las modalidades que dicte el interés público.
- b).- Dotación de tierras a los núcleos de población necesitados, así como de aguas para el riego.
- c).- Limitación de la propiedad y fraccionamiento de latifundios.
- d).- Protección y desarrollo de la pequeña propiedad.
- e).- La creación de nuevos centros de población agrícola, que es lo realmente importante a nuestro trabajo, además de los principios sociales que hemos señalado, al cambiar radicalmente el concepto de propiedad privada, de un carácter individualista a una función social.

Para satisfacer las necesidades sociales del campo se legisló y así encontramos que la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, establece que "todo ejido, comunidad y pequeña propiedad cuya superficie no exceda la extensión de la unidad mínima individual de dotación ejidal, tienen derecho preferente a asistencia técnica, a crédito suficiente y oportuno, a las tasas de interés mas bajas y a los plazos de pago mas largos que permita la economía nacional y, en general, a todos los servicios oficiales creados por el estado para la protección de los campesinos y el fomento de la producción rural."

Posteriormente, señala " El crédito para ejidos y comunidades deberá proporcionarse en forma preferente por los Bancos del sistema nacional de crédito oficial y las demás instituciones de crédito similares que se lleguen a establecer, de por sus respectivas leyes; por las financieras oficiales y el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, cuando se les encomiende alguna actividad de organización de la producción agropecuaria o de industrias conexas con la producción ejidal y por las instituciones descentralizadas del estado a las que se les encomienda el suministro de créditos."

En consecuencia, se señalan principios que pueden ser modificados, para ampliar los créditos no solamente a la acti

vidad productora de los ejidos y comunidades, sino a proporcionar una vivienda decorosa al campesino, ya que aunque en otra parte de la citada ley se indica que "El ejido tiene capacidad jurídica para contratar para si o en favor de sus integrantes, a través del Comisariado Ejidal, los créditos de refacción, - avío e inmobiliarios que requieren para la debida explotación de sus recursos.", estimamos que es procedente legislar en el sentido anteriormente expuesto, coordinando las actividades - de este organismo con los otros que trataremos posteriormente, a fin de contribuir complementariamente a satisfacer el deficit de la vivienda en México.

Ya hemos señalado que en materia de habitación de la - gente humilde y sobre todo para su conocimiento, debemos recurrir a la historia, o bien a las crónicas y anécdotas que en sus relatos hacen los historiadores y cronistas, ya que las - estadísticas son recientes y no reflejan totalmente la realidad. Guillermo Prieto se refiere a que en 1830 la Metrópoli - no tenía condiciones higiénicas, que habia carencia de planifi - cación para las construcciones, existiendo zonas enteras formadas por callejones arremolinados, puertas y ventanas oscurecidas por el humo, casas de vecindad con patios de tierra llenos de tendederos y ropa.

Cosío Villegas, refiriéndose a la época Porfirista, dice mas o menos lo mismo, que el pueblo vivía en tugurios y vecindades que eran verdaderas pocilgas, patios con albañales abiertos, cuartos estrechos, irregulares, sin aire y sin servicios de agua potable cerca, y continúa expresando que al término de la dictadura se sintió relativo mejoramiento en las urbes y principalmente en la ciudad de México.

Como datos estadísticos podemos citar que en 1895 Gayol hizo estudio de obras importantes de saneamiento que se hicieron dos años después; el 17 de marzo de 1900 se inauguraron - obras de desagüe, que incluían el gran canal. En relación con el problema de dotación de agua, Manuel Marroquin y Rivera, - presentó el estudio en 1901, empezándose las obras y en 1908 los manantiales la Noria empezaron a proporcionar agua y fué

en los años de 1912 y 1913, cuando la ciudad disfrutó de agua traída de Nativitas, Santa Cruz y Xochimilco, es decir después del Porfiriato. En la última década del Porfiriato, la ciudad recibió obras de adoquinamiento en las calles, introducción de tranvías, mercados, hospitales, etc.

En 1800 se dice que la población de la capital, era de doscientos mil habitantes, en 1900 de trescientos sesenta y ocho mil y diez años después de cuatrocientos setenta mil, - en 1960, se calculaba una población de cinco millones y en la actualidad sobrepasa los siete millones.

Las clase capitalista, había fincado residencias imitando el estilo europeo en el centro de la ciudad y en las colonias aristocráticas de esa época del Porfiriato.

Señalamos estos datos, ya que es el panorama con el que se encontró el legislador, Constituyente de 1917, y tal vez - por ello dictó medidas o disposiciones que son el nacimiento de la legislación social, que en materia de vivienda ha dictado el gobierno. (13)

Ya analizamos brevemente la parte relativa del artículo 27 Constitucional, que señala estos principios sociales que - hemos comentado en este ensayo, pero también encontramos garantías y principios sociales en el artículo 123 de nuestra Constitución, que integra el Título Sexto de dicho cuerpo de leyes, intitulado "Del Trabajo y de la Previsión Social", hacer un estudio de estas disposiciones sería desviarnos del tema que nos hemos impuesto. En consecuencia, simplemente y con la brevedad que también es necesaria, expondremos del precepto constitucional la Fracción XII; el citado ordenamiento dice:

" 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 ha-

(13) RAUL A. CACHO, La vivienda, Cincuenta años de la Revolución, México.

bitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquirieran en propiedad tales habitaciones.

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

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad." (14)

Originalmente este artículo constitucional, el 123, establecía que las leyes laborales podían o mejor dicho deberían ser expedidas por las legislaciones de los estados, y que el Congreso de la Unión legislaría para el Distrito Federal y los Territorios de conformidad con las diferentes reformas constitucionales y de acuerdo con la vigente Constitución, el Congreso de la Unión legisla en materia del trabajo para toda la República, por tratarse de una legislación Federal.

A partir del año de 1960, se reformó la Constitución y se introdujo un segundo apartado el "B", que se refiere a las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, incluyendo al Distrito Federal, aclarando que posteriormente analizaremos este apartado, en relación con las viviendas de los trabajadores al servicio del estado.

Los antecedentes legislativos sobre la fracción que se comenta son escasos, pues si bien algunos preceptos constitucionales hablan de mejorar la condición de los trabajadores, no se establece prevención concreta sobre sus viviendas. En -

tiempos de Maximiliano, se expidió un decreto que concedía facilidades para la inmigración extranjera de operarios y en el reglamento, artículo segundo, se estableció que quien diera empleo a los trabajadores, tendría la obligación de darles mo rada.

En el programa del partido liberal mexicano, del 10. - de julio de 1906, se proponían reformas constitucionales y el punto 26, se citaba que los patrones deberían dar alojamiento higiénico a los trabajadores. En el llamado pacto de la empacadora, Pascual Orozco, el 25 de marzo de 1912, en la base sex ta, se pedía que los propietarios de fábricas alojaran a los obreros en condiciones higiénicas, que garantizaran su salud y enaltecieran su condición.

Pero aunque los antecedentes de esta disposición son muy amplios y variados, lo cierto es que al triunfo de la revolución se pretendió mejorar al obrero y al campesino, y así el Constituyente de 1917, estableció la obligación de que los patrones ministraran vivienda a sus trabajadores, aunque no se puede decir que haya dado el resultado deseado, ya que la cla se obrera no quería rentar una casa decorosa, porque los anhe los de cada individuo es tener la propiedad de su casa, en -- tal virtud, es hasta la reforma actual a nuestra Constitución, cuando se establece de una manera expresa, la obligación de -- que los patrones deben contribuir a constituir depósitos a fa vor de sus trabajadores, para que a través de un financiamien to adecuado, y a través de un organismo integrado por repre -- sentantes del gobierno, de los trabajadores y de los patrones, se administren los fondos y establezcan formas y procedimientos para que los trabajadores puedan adquirir en propiedad -- las habitaciones, en consecuencia, debemos esperar los resul -- tados, que pueden y deben ser positivos.

De acuerdo con lo anterior, consideramos que actualmen te si se puede hablar de verdaderos derechos sociales, obteni dos por las clases trabajadoras de México, obreros y campesi nos.

(14) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.--
Op. Cit.

b) Ley Federal del Trabajo.

El problema del déficit de la vivienda en México, que hemos venido señalando, y que afecta de una manera primordial a las clases sociales económicamente desprotegidas, o sea la clase trabajadora, integrada por obreros y campesinos, y no obstante que hemos citado anteriormente la legislación, que, inspirada en la Constitución de 1917, ha tratado de disminuir o resolver el complejo problema, presentaremos brevemente la solución que contiene en sus normas al mismo, que es reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, la Ley Federal del Trabajo, reformada y vigente.

En el inciso a).- del presente capítulo, comentamos la fracción XII, del artículo 123 Constitucional, reformado, que es diferente al texto original dictado por el Constituyente - de 1917, siendo prudente hacer notar las diferencias existentes, basándonos para ese fin en el dictamen que sobre reforma constitucional emitieron las comisiones respectivas de las HH. Cámaras de Senadores y de Diputados, que son principalmente:

1o.- En el texto original, no se afrontaba el problema de la vivienda en forma total, simplemente se legislaba a favor de un sector de trabajadores, y en la reforma se incorpora a todos los trabajadores sin distinción de tamaño y poder económico de la empresa donde laboran y de su ubicación.

2o.- Tal vez lo más trascendente de la reforma consiste en que, en el texto original, los patronos tenían a su cargo y en forma independiente, cooperar en determinada forma y medida a la solución de los problemas de vivienda de sus trabajadores y cuando no estaban en los casos previstos por la disposición constitucional, quedaban liberados de esta obligación; en la reforma se establece un nuevo principio de solidaridad social, a virtud del cual todos los patronos van a cooperar en la solución total del problema de la vivienda, cualquiera que sea la dimensión de su industria y cualquiera que sea el número de sus trabajadores. Ya que se obliga al pago de un cuota, misma que se concentrará en una institución.

la que se avocará a la solución del problema, contando para -
ello con recursos considerables, puesto que manejará los fondos
de los trabajadores del país, indicamos que este es un mecanismo
de solidaridad social, porque recibirá cuotas que en última
instancia provienen del pueblo que consume los productos de
la industria y disfruta de los servicios y productos elaborados
por los trabajadores, obreros del País. Los patrones no -
son sino el conducto para recibir de sus clientes, mediante -
la venta de sus productos o servicios, lo que van a pagar de
cuotas y la institución emplea esos recursos en la solución -
del problema, claro que no va a poder beneficiar a todos los
obreros del país de una manera inmediata, pero como va a tener
recursos considerables, podrá atacar el problema con celeridad
y posiblemente en plazos cortos, se controle el déficit de viviendas
que confrontamos, posteriormente analizaremos el instituto
de la vivienda nacional.

30.- Desde luego, que al cooperar todos los patrones -
del país, las cuotas provendrán tanto de los patrones que tienen
poco capital y muchos obreros, como de aquellos que tengan
mucho capital y pocos obreros, e igualmente cooperarán aquellos
que se encuentren ubicados en los centros de producción, así como los que están alejados de ellos, en consecuencia
el instituto contará con elementos para cumplimentar la -
política del gobierno y se dirija su actividad efectivamente
a la construcción de viviendas, situación que parecía irrealizable
cuando las disposiciones constitucionales dejaban la solución
del problema a las empresas o patrones, en sus relaciones
con los trabajadores, de una manera directa. Encontramos
en consecuencia, la dinámica de que hablabamos al referirnos
a las disposiciones constitucionales en páginas anteriores.

40.- La nueva política, favorece a todos los obreros ,
independientemente de la cuantía de su salario, pues se proporcionará
ayuda a obreros de alto nivel salarial, como a obreros
con bajo nivel de salario, contando para ello con cuotas pagadas
tanto por obreros de un nivel alto como a la inversa, ya
que como indicamos, indirectamente es el pueblo quien en última
instancia ayudará a la solución del problema por solidari-

dad social.

50.- El destino de las cuotas pagadas por los patrones, no será en definitiva de aplicación liberada a los obreros, si no que servirán para constituir un fondo de financiamiento, y con este fondo se otorgarán créditos, que aún cuando se presenten a un interés bajo, serán recuperables, lo que permitirá favorecer a nuevos obreros, posiblemente de generaciones venideras.

51.- Antes de la reforma se hablaba de dotar al obrero de habitación, en arrendamiento y es notorio que la aspiración de la familia mexicana es tener vivienda en propiedad, en consecuencia la reforma rompe el sistema tradicional y permite que el obrero libremente elija lo que mejor le convenga, ya sea comprar una casa hecha, construir por su propia cuenta, reparar su propia casa si la tiene o mejorar la que posee.

52.- Anteriormente, si el trabajador obtenía una vivienda en arrendamiento del patrón, ligaba su derecho a ocupar esa casa con su relación de trabajo, con el mismo patrón, ahora con la reforma no tiene trascendencia ese problema, ya que si un trabajador adquiere una vivienda, forma un patrimonio pero independientemente de sus relaciones de trabajo con la empresa o empresas donde trabaje.

53.- La reforma permitirá ampliar los beneficios de la vivienda a sectores de clases laborantes, no clásicamente a trabajadores asalariados, surgiendo la posibilidad de remodelar zonas urbanas obsoletas y el hecho de que este plan de dotación de viviendas, no elimina las disposiciones vigentes con anterioridad, hace que los recursos que se reconcentrarán, van a favorecer las campañas que existen para dotar de viviendas a la clase económicamente desprotegida.

54.- Independientemente de lo señalado con anterioridad consideramos que habrá un estímulo de inversión en las industrias de la construcción y con ello puede solucionarse aunque parcialmente, el problema de la carencia de empleo y otros.

Resumiendo, la reforma constitucional, pensamos será -

benéfica para la actual política integral de la vivienda que permitirá abatir el déficit que existe en el país, además de que viene a integrar y fortalecer, así como a evolucionar - nuestro Derecho Social.

Lógicamente al ser reformada la citada fracción XII - del apartado "A", del artículo 123 constitucional, tuvieron que ser reformadas las disposiciones relativas de la Ley Federal del Trabajo, que no estaban acordes con los ordenamientos constitucionales. (15)

La reforma de la Ley Federal del Trabajo, fueron las - contenidas en el título cuarto, capítulo tercero del citado - cuerpo de leyes, así como los artículos 97, 110 y 782, del men- cionado ordenamiento. Básicamente consistieron en lo siguiente:

El artículo 97, se reforma y adiciona; en la fracción segunda, se suprime todo lo que se refería a descuento por com- pra de habitaciones, dejándose exclusivamente la disposición - de que podrá descontarse del salario mínimo por pago de rentas (Art. 151) que no podrá exceder del 10 % del salario. La adi- ción consiste en la fracción tercera de este artículo, autori- za^{se} el descuento en el salario mínimo para pago de abonos de - rivados de préstamos del Fondo Nacional de la Vivienda, que se hubieren destinado a adquirir, construir, reparar o mejorar las casas habitación o al pago de pasivos por estos conceptos. Es- tos descuentos deberán aceptarlos los trabajadores, libremente, y no podrán ser mayores del 20 % del salario. Comenta el maes- tro Trueba Urbina, que los descuentos en el salario resultan inconstitucionales porque la fracción VIII del artículo 123, Constitucional, establece "El salario mínimo quedará exceptua- do de embargo, compensación ó descuento", sin embargo, pensa- mos que con la reforma que establece "Estos descuentos deberán haber sido aceptados libremente por el trabajador y no podrán exceder del 20 % del salario.", debe modificarse el criterio del maestro Trueba Urbina, ya que existe consentimiento del - trabajador, expreso y justificado por la dotación de una vivien- da para su familia, que es realmente la que se beneficia con la habitación que ha adquirido para ella el trabajador.

El artículo 110 de la anterior Ley Federal del Trabajo, establecía en su fracción II, que no obstante la prohibición existente para descontar de los salarios de los trabajadores cantidad alguna, estaban permitidos para: pago de renta de habbitación hasta por el 15 % del monto del salario, de conformidad con las disposiciones del artículo 150 fracción III, inciso a), de la citada ley, que señalaba que el trabajador que recibiera habitación del patrón en arrendamiento, debería pagar la renta respectiva. La reforma señala actualmente : Art. 110 "Los descuentos en los salarios de los trabajadores están prohibidos, salvo en los casos y con los requisitos siguientes:" fracción II " Pago de la renta a que se refiere el artículo - 151 que no podrá exceder del 15 % del salario." Se remite en la reforma a diferente numeral, ya que la anterior disposición nos remitía al artículo 150 y actualmente es el 151, pero también se modifica la fracción III del 150, y el propio artículo 150 es modificado; en la anterior disposición se establecía la autorización del pago de cuotas para adquirir habitaciones, siempre que el pago fuera libremente aceptado por el trabajador; actualmente el artículo 150 dice : "Cuando las empresas proporcionen a sus trabajadores casas en comodato o arrendamiento no están exentas de contribuir al Fondo Nacional de la Vivienda, en los términos del artículo 136. Tampoco quedarán exentas de esta aportación respecto de aquellos trabajadores que - hayan sido favorecidos por créditos del fondo."

Ya que mencionamos el artículo 136, actualmente dice: " Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, está obligada a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Para dar cumplimiento a esta obligación, las empresas deberán aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el 5 % sobre los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio."; la anterior disposición basada en la antigua fracción XII del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, lógicamente contenía los principios constitucionales anteriores, que al ser reformados produjeron el cambio que se menciona.

Respecto al artículo 137, debemos anotar, que prevenía que cuando las empresas estuvieran constituidas de varios establecimientos, sus obligaciones en materia de vivienda, se extendían a cada una de ellas y a su conjunto, en la reforma este artículo señala y precisa el objeto del Fondo Nacional de la Vivienda, al indicar:

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

También sufre modificaciones el artículo siguiente, el 138, que se refería con anterioridad a como deberían ser las casas habitación de los trabajadores y actualmente, establece la forma en que serán administrados los fondos o recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, organismo que debe integrarse por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones.

El artículo 139 sufre modificaciones, ya que se establecía que los trabajadores tenían derecho a que se les proporcionara habitaciones, el texto del actual indica: "La Ley que cree dicho organismo (refiriéndose al Fondo Nacional de la Vivienda) regulará los procedimientos y formas conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad habitaciones y obtener los créditos a que se refiere el artículo 137."

El antiguo artículo 140, se refería a los avisos que tenían que proporcionar los trabajadores que aspiraban a disfrutar de habitaciones, actualmente este numeral, dispone que el Fondo Nacional de la Vivienda tiene a su cargo la coordinación y financiamiento de los programas de construcción de casas habitación destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

También fué sustituido el texto antiguo del artículo - 141, de la ley que comentamos, estableciéndose actualmente interesantes disposiciones, ya que aclara que la aportación

de las empresas al Fondo Nacional de la Vivienda se consideran gastos de previsión social y se aplicarán totalmente a -- constituir depósitos en favor de los trabajadores, dice literalmente lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

El actual artículo 142, es similar al antiguo artículo 137, es decir se refiere al caso de que una empresa de varios establecimientos, la obligación con respecto a la vivienda -- para los trabajadores se extiende a cada uno de esos estable-

cimientos y la empresa en su conjunto.

El anterior artículo 143, hablaba de los convenios que deberían celebrarse para que las empresas pudieran cumplir con sus obligaciones en materia de vivienda para sus trabajadores, en la Ley vigente, precisa lo que debe entenderse por salario y dice que " Para los efectos de este capítulo, se entiende por salario la cantidad que perciba cada trabajador en efectivo por cuota diaria."

El nuevo artículo 144, dice " Se tendrá como salario máximo para el pago de las aportaciones el equivalente a diez veces el salario mínimo general en la zona de que se trate." El anterior artículo 144, que fué suprimido hablaba del derecho de los trabajadores de ocurrir a las autoridades políticas de su entidad a promover la solución de sus problemas de la vivienda, mediante convenios.

Se hablaba en el artículo 145 de los requisitos que debían llenar los convenios entre patrones y trabajadores respecto a las viviendas. Se suprimió y en su lugar, en el mismo numeral de la actual ley, se establece la obligación de garantizar los créditos que se autoricen con un seguro para los casos de incapacidad o muerte del trabajador que liberarán a él o a sus beneficiarios de las obligaciones derivadas del crédito.

El artículo 146 de la ley vigente, excluye a los patrones de los trabajadores domésticos de hacer aportaciones para ellos, con lo cual estos trabajadores quedan al margen de la institución que venimos analizando. La disposición anterior que fué suprimida, hablaba de las características que podrían tener las viviendas que deberían proporcionar las empresas.

El actual artículo 147, excluye del Fondo Nacional de la Vivienda a los deportistas profesionales y a los trabajadores a domicilio, pero faculta al ejecutivo para que determine las modalidades y fechas en que se incorporarán a este régimen. El anterior numeral, se refería al caso de ampliación de actividades de las empresas.

Se faculta al Ejecutivo Federal para establecer modalidades a las cuales se ajustarán las aportaciones de aquellas empresas que tengan un capital o ingreso inferior a los mínimos que el propio ejecutivo determine, estas resoluciones serán revisables cuando existan circunstancias que lo ameriten, tal y como se establece en el actual artículo 148.

En el actual artículo 149, se establecen las normas para la distribución que el Fondo Nacional de la Vivienda, hará de sus recursos y dicho fondo presupuestará las sumas que se asignarán al financiamiento de programas de casas habitación, destinadas para ser adquiridas por los trabajadores; así como las sumas que se destinarán para la adquisición, construcción, reparación o mejoras a dichas casas, así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. Al aplicar sus recursos, se hará de una manera equivalente entre las distintas regiones y localidades del país, así como entre las diversas empresas y grupos de trabajadores. Para el otorgamiento de créditos individuales, de ser necesaria la selección de los favorecidos, se hará mediante sorteos.

En el artículo 150 de la ley, se aclara que las empresas no están exentas de contribuir al Fondo Nacional, por el hecho de que estén proporcionando a sus trabajadores en comodato ó arrendamiento, habitaciones, ni por la circunstancia de que sus trabajadores estén disfrutando de créditos proporcionados por este organismo.

El artículo 151, de la ley actual, es similar al anterior artículo 150, introduciéndose solamente la disposición de que la renta no podrá exceder del medio por ciento del valor catastral de la finca y dice literalmente:

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

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

ciones necesarias y convenientes;

II. Los trabajadores tienen las obligaciones siguientes:

a) Pagar las rentas;

b) Cuidar de la habitación como si fuera propia;

c) Poner en conocimiento de la empresa los defectos y deterioros que observen;

d) Desocupar las habitaciones a la terminación de las relaciones de trabajo dentro de un término de cuarenta y cinco días y,

III. Está prohibido a los trabajadores:

a) Usar la habitación para fines distintos de los señalados en este capítulo.

b) Subarrendar las habitaciones. "

Por último, señalaremos como una de las reformas importantes a la Ley Federal del Trabajo, aplicables a este estudio la del artículo 782, que enumera los casos que deben tramitarse como "procedimientos especiales", ya que para ponerlo a tono con las nuevas reformas, el legislador lo redactó :

" Las disposiciones de este capítulo rigen la tramitación de los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de los artículos 28, fracción III; 151; 158; 204 fracción IX; 209, fracción V; 210; 236; fracción III; 389; 418; - 424, fracción IV; 427 fracciones I, II y VI; 434, fracciones I, III y V ; 439; 503 y 505 y los conflictos que tengan por objeto el cobro de prestaciones que no excedan del importe de tres meses del salario. " (16)

En relación con la disposición anterior, observamos que se suprimen de los "procedimientos especiales" los casos que contemplaba la anterior ley en los artículos 141, 145, fracción IV y 150, ya que estos artículos fueron reformados y actualmente regulan situaciones diversas a las que se ventilaban en los citados procedimientos; en cambio se incluyen los procedimientos del numeral 151, que contienen las normas aplicables en los casos cuando el patrón da al trabajador vivienda en alquiler. Recordaremos que los procedimientos especiales resuelven controversias laborales que por su naturaleza necesitan una tramitación rápida o bien son cuestiones sencillas.

c).- Ley de la Reforma Agraria.

La solución del problema de la vivienda rural, implica en cierto grado la solución al problema de la vivienda urbana, ya que también el campesino tiene derecho a una vivienda decorosa, y poco a poco se va integrando a éste como trabajador a los logros que ha alcanzado el trabajador de la ciudad, el obrero, en tal virtud consideramos que al dotar al campesino de viviendas decorosas, de incrementar en él un mayor arraigo a sus labores del campo, proporcionándole todos los medios necesarios, que esbozamos al hablar en páginas anteriores de la Ley Federal de Reforma Agraria, como son: cultura técnica agropecuaria, financiamientos adecuados, implementos adecuados a la región, industrialización regional de los productos agropecuarios en los que participe el grueso de la población campesina que no desee trabajar el campo, etc., indudablemente que puede producirse un retorno de todos aquellos campesinos que han huído del campo, deslumbrados por el espejismo de las grandes ciudades de nuestro país, ya que no han logrado sus anhelos, porque no les han proporcionado la satisfacción de sus necesidades, es posible que al auspiciarse una movilidad social de retorno al campo, bajará en su gravedad el problema de la vivienda urbana, aunque, claro está no se pueda resolver definitivamente, por la gravedad del mismo, pero se facilitará en todo caso su conclusión, y podemos festejarlo por el bien social que representará, tal como sucediera durante las festividades del Centenario de la Independencia, de cuya celebración se expresa Silva Herzog, " no debió haberse conmemorado la Independencia, sino el Grito de Dolores, o la iniciación de la lucha por la independencia ..." (17)

(15) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,
Op. Cit.

(16) NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO Reformada, Editorial Porrúa.
S.A., Alberto Trueta Urbina y Jorge Trueta Barrera, México.
1975. (Todos los artículos comentados)

(17) JESUS SILVA HERZOG, El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria, México.

En principio, el crédito es básico y esencial para el fortalecimiento de la Reforma Agraria y el desarrollo de la - productividad agrícola e industrial del campo, así como para la creación de nuevas zonas de población rural. Las operaciones que abarquen al campesino en general, a toda clase de ejidos y comunidades agrícolas, que necesitan de las garantías y estímulo para su explotación y progreso. En consecuencia resulta indispensable la planificación integral del ejido, organizándolo como unidad económica agrícola, ganadera, forestal, industrial, mixta o cualquiera otra, adoptándose las formas - adecuadas de asociación y un sistema de trabajo colectivo, en el que se aplique la tecnología más aceptable, por zonas, para el mejor aprovechamiento de sus recursos.

La Ley Federal de la Reforma Agraria, establece que el crédito para el ejido y comunidades debe ser proporcionado en forma preferente por los bancos del sistema nacional de crédito oficial y demás instituciones similares que se lleguen a - establecer de acuerdo con sus respectivas leyes. Igualmente - indica que el crédito puede ser otorgado por las financieras oficiales y el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, que con anterioridad comentamos, en todos aquellos casos que al respecto se determinen.

Igualmente se indica que los ejidos que no operen con las instituciones indicadas, corresponde al Departamento de - Asuntos Agrarios y Colonización, intervenir, aprobando en su caso las operaciones de crédito o préstamo no institucional - que se celebren, con objeto de evitar tasas elevadas o condiciones perjudiciales para los ejidatarios.

Cuando analizamos la parte relativa del artículo 27 de nuestra Constitución, precisamos que deben coordinarse las labores del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, con la de los - otros organismos creados para resolver el problema que representa a nivel Nacional, el déficit de la vivienda en México , sobre todo cuando se le faculta para fomentar la creación de nuevos centros de población, igualmente consideramos que es - necesario aumentar los recursos de los bancos oficiales destinados a proporcionar créditos a los campesinos para dotar -

los igualmente no solo de viviendas, sino que éstas al igual que la de los obreros, sean decorosas e higiénicas, para elevar su nivel de vida.

CAPITULO III .-

INSTITUCIONES ESTABLECIDAS POR EL GOBIERNO -
PARA RESOLVER EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN -
MEXICO.

a).- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Tra-
bajadores, (INFONAVIT) .

En el Diario Oficial de la Federación del 14 de febrero de 1972, se publicó la reforma constitucional a la fracción - XIII, del apartado A, del artículo 123, para que fuera posible el derecho de los trabajadores a tener una morada digna, y -- como dice el maestro Trueba Urbina "para la efectividad del - derecho habitacional de los trabajadores ". En el párrafo se-
gundo de la mencionada reforma que indica " Se considera de -
utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los re-
-cursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabaja-
dores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes men-
cionadas."; Conmemorando el primero de mayo de 1972, día del Trabajo, entró en vigor la ley publicada en cumplimiento al -
mandato constitucional, denominada Ley del Instituto del Fon-
do de la Vivienda para los Trabajadores, misma a la que nos -
hemos venido refiriendo en páginas anteriores.

La citada ley, se considera de utilidad social y de ob-
servancia general en el País, creando un organismo de servicio con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto administrar los recursos del fondo nacional de la vi-
vienda para los trabajadores y al mismo tiempo establecer un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obte-
ner créditos a muy bajo interés; estos créditos deberán desti-
narse para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higié-
nicas, por los trabajadores; construir, reparar, ampliar o me-
jorar las que tengan o bien para el pago de pasivos contraídos para tal fin; otro de los objetivos es el de coordinar y finan-
ciar programas de construcción de viviendas.

El patrimonio del Instituto, se integra con el fondo nacional de la vivienda que se constituye con las aportaciones patronales, con las aportaciones en numerario, servicio y subsidios que proporciona el Gobierno Federal, con los bienes y derechos que adquiera por cualquier otro título y con los rendimientos que obtenga por la inversión de los recursos a que nos referimos con anterioridad.

Los órganos que integran el instituto, que posteriormente analizaremos, son: la Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia, el Director General, - dos Directores Sectoriales (uno laboral y otro patronal), - la Comisión de Inconformidades y Valuación, así como las Comisiones Consultivas Regionales.

Ya hemos comentado las reformas constitucionales y sus antecedentes, analizando las diferencias sustanciales, extendiéndose la obligación en la reforma, a todos los patrones, - de contribuir al fondo nacional de la vivienda, para dotar a todos los trabajadores de créditos suficientes para la adquisición en propiedad de una vivienda digna, cómoda e higiénica, creemos conveniente citar las siguientes ideas que confirman nuestra posición : " A pesar del carácter ya de suyo limitado del antiguo texto constitucional, la Ley Federal del Trabajo de 1970 redujo aún más las expectativas de los trabajadores - para tener una casa. Así, la ley reglamentaria agregó tres exigencias que no figuraban en el artículo 123: que el trabajador fuera de planta, que tuviera una antigüedad mínima de un año y que no tuviera habitación adquirida de su peculio, pues de otra forma se relegaba su derecho hasta que se hubieran satisfecho las necesidades de los demás trabajadores de la empresa. La necesidad de generalizar el derecho a una morada digna era, a todas luces, un reclamo de nuestro Derecho del Trabajo, es decir, un exigencia del progreso social." En tal virtud, la reforma ha abierto nuevos horizontes, ha formado nuevas esperanzas en los anhelos de la clase trabajadora, que quizás en un futuro cercano cristalicen en la adquisición en propiedad de una vivienda, pero como indicábamos, la tarea no es fácil, ya que ahora tiene que hacerse extensiva al campo, ya que el -

campesino, también es trabajador de México. (18) y (19).

Para concluir esta breve exposición, ya que como indicamos, posteriormente será objeto de un análisis mas detallado, solamente señalaremos que el Instituto es un organismo público descentralizado, ya que su creación obedece a que como corporación pública, atienda en forma autónoma un servicio social, que satisfaga una necesidad colectiva de los trabajadores, o sea la de proporcionarle vivienda cómoda e higiénica a través de un financiamiento que les permita obtener créditos baratos.

b).- Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular. (I N D E C O)

En el mes de marzo de 1971, entró en vigor la ley que creó el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación del sábado 20 de febrero de 1971, esta ley es de fecha 2 de febrero del citado año.

Este Instituto quedó subrogado en todos los derechos y obligaciones del Instituto Nacional de la Vivienda, y el personal de base que en esa fecha prestaba sus servicios en este último organismo, se incorporó con todos los derechos y obligaciones que le correspondían, al Instituto, que estamos analizando, toda vez que la Ley que creó el Instituto Nacional de la Vivienda, fué derogada por la nueva ley que citamos; decimos que empezó a laborar en el mes de marzo de 1971, toda vez que el artículo primero transitorio de la nueva ley establece : - " La presente ley entrará en vigor en toda la República, a los treinta días de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación".

Es un organismo público descentralizado de carácter técnico, consultivo y promocional, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la ciudad de México, D.F.

(18).- Miguel González Avelar, LA CONSTITUCION DE APATZINGAN Y OTROS ESTUDIOS, S.E.P., México, 1973.

Para cumplir sus fines, el Instituto tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

1o.- Realizar las investigaciones necesarias, 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.

2o.- 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.

3o.- 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.

4o.- 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.

5o.- Propiciar las viviendas de bajo costo, en cuanto a su edificación, así como de 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.

6o.- Propiciar entre los habitantes de los poblados rurales y de zonas urbanas, la cooperación, el trabajo colectivo, la ayuda mutua y cualquiera 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.

7o.- Sugerir medidas para el aprovechamiento del servicio social obligatorio de los profesionales y de los pasantes, en todo el País.

8o.- Adiestrar personal especializado en la planificación, programación y desarrollo de métodos para la promoción y ejecución de los trabajos propios de su objeto.

9o.- Comprar, fraccionar, vender, permutar o construir inmuebles por cuenta propia o de terceros, y

100.- En general, celebrar todos los contratos ó convenios y ejecutar todos los actos encaminados a la realización de sus fines.

Como vemos, son muy amplias las facultades que la ley le concede a este Instituto y comparando sus funciones y atribuciones, notamos desde luego, diferencias con el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Vivienda para los Trabajadores, que se harán mas notables, cuando analicemos a este segundo organismo con mayor detenimiento, en páginas posteriores.

Su patrimonio del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, se integra con los siguientes recursos:

- a).- Las aportaciones en dinero, del Gobierno Federal y las que convenga con los gobiernos de los Estados y Municipios.
- b).- Las aportaciones que se obtengan a través de los patronatos, comités o instituciones locales, y demás recursos.
- c).- Las aportaciones de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios o de los particulares, que pueden consistir en bienes muebles e inmuebles.
- d).- Los productos que obtenga de sus operaciones.

Existe la obligación de que el Instituto someta al Ejecutivo Federal su presupuesto anual de gastos, así como sus planes y programas.

La organización, estará a cargo de un Director General, designado por el Presidente de la República, el que formará parte de un Consejo constituido además por seis consejeros propietarios y seis suplentes, designados también por el Presidente de la República. Uno de los consejeros propietario lo será el Secretario de Hacienda y C.P., quien presidirá el Consejo y tendrá voto de calidad.

Existe además un subdirector General, designado por el Presidente de la República, quien funge como Secretario del Consejo y auxiliará al Director General y lo substituirá en sus ausencias temporales o definitivas, y en este último caso, hasta que se haga nueva designación.

El Consejo celebra sus reuniones por lo menos una vez al

mes, las convocatorias son suscritas por el Director General y el Secretario del Consejo; cuando tres o mas consejeros lo soliciten por escrito, se convocará a reuniones extraordinarias.

El quorum esta integrado por la asistencia de cuatro consejeros, siempre que a ellos asista el presidente del mismo o su sustituto o suplente y el Director del Instituto; las resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los presentes. El Director General dará cuenta de los asuntos en cartera.

El Consejo programará y aprobará las operaciones y trabajos del Instituto, con las facultades mas amplias de gestión y podrá realizar todos los actos que fueren necesarios, dada su naturaleza. De manera enunciativa y no limitativa tiene las siguientes atribuciones:

- 1o.- Elaborará el Reglamento Interior del Instituto.
- 2o.- Aprueba los presupuestos de Ingresos y Egresos, -- anuales, para su envío al Gobierno Federal, para su aprobación.
- 3o.- Planea la inversión de fondos.
- 4o.- Elabore planes para la creación de sus organismos auxiliares en el País.
- 5o.- Elabora la Memoria Anual correspondiente a cada ejercicio.
- 6o.- Las demás atribuciones que le señale la ley y su reglamento.

El Consejo determinará la organización interna del Instituto.

El Director General y el Subdirector en ausencias de -- aquel, tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

- 1o.- Ejecutar los acuerdos del Consejo.
- 2o.- Representar al Instituto.
- 3o.- Nombrar y remover al personal del Instituto.
- 4o.- Proveer a la tramitación y despacho de los asuntos técnicos y administrativos.
- 5o.- Proponer al Consejo los planes y programas de trabajo del Instituto, para el cumplimiento de sus atribuciones.
- 6o.- Las demás que le fijen la ley, su reglamento y el Consejo.

El Director General y en su caso el Subdirector, tienen las facultades que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas; para los actos de administración y dominio y las especiales que requieran cláusula especial, de conformidad con las disposiciones del artículo 2554 del Código Civil vigente, para el Distrito Federal, para presentar querrelas en los casos de delitos que solamente se puedan seguir a petición de la parte ofendida y para otorgar el perdón extintivo de la acción penal. El Director puede otorgar y revocar poderes generales y especiales, pero cuando sean en favor de personas ajenas al Instituto, debe dar cuenta al Consejo.

Son organismos auxiliares, los comités, patronatos o --agencias, así como los grupos de estudios y de servicio social que se organicen en las diferentes regiones, zonas o localidades en el país.

Los organismos auxiliares, tienen a su cargo una labor de colaboración en la elaboración, promoción y ejecución en los planes y programas que se le asignen, y para tal objeto se les autoriza a obtener los recursos necesarios por medio de las --aportaciones que reciban de los gobiernos de los estados y municipios, así como de los particulares que se beneficiarán con las obras o promociones que se realicen. Estos recursos que ob--tengan de las aportaciones que se mencionan, serán manejados --bajo la responsabilidad de dichos organismos auxiliares, con la autorización y bajo la vigilancia del Instituto y se destinarán para cumplir los fines específicos de cada organismo en el lugar en que opere.

Cada comité, patronato o agencia, actuará como cuerpo --colegiado y se integrará por un coordinador, designado por el Director General del Instituto y por representantes de los sec--tores sociales más interesados en la realización de los progra--mas de desarrollo y vivienda. El funcionamiento de estos orga--nismos, así como sus relaciones entre sí y con el Instituto, --se fijan en el reglamento correspondiente.

Se dará preferencia a la realización de planes y progra--mas de mayor beneficio social que soliciten los interesados.

en los que se fomente y aproveche en lo posible la mano de obra de los beneficiarios y el uso de los materiales de construcción de la región.

Deberá promoverse lo necesario y en su caso establecerá que al realizar cada obra, se expida al beneficiario el documento que de acuerdo con la ley, sea pertinente para asegurar la posesión ó propiedad de las obras realizadas en su beneficio, procurando se constituya con ellas un patrimonio familiar.

No causarán impuesto predial los bienes del Instituto, mientras forme parte de su patrimonio, ni el de traslación de dominio, ni en el Distrito Federal, ni en los estados que otorgan la exención. Igualmente quedan exentas del pago del impuesto Sobre la Renta, las utilidades que obtenga el Instituto, siempre que se destinen exclusivamente a los fines para los que éste fué constituido.

Estas son las principales características, de este Instituto, y en páginas posteriores trataremos de proponer algunas posibles reformas a la ley que comentamos.(20)

- (19).-- LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, Cuarta parte de la Nueva Ley Federal del Trabajo reformada, Editorial Porrúa, S.A., México.--
- (20).-- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, Sábado 20 de febrero de 1971, México.

c).- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. (ISSSTE). en la parte relativa a la vivienda.

En principio señalaremos, que las prestaciones que otorga el Instituto, de acuerdo con la ley, a los trabajadores del servicio civil de la Federación, del Departamento del Distrito, así como de los organismos públicos que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal, sean incorporados a su régimen, a sus familiares o derechohabientes, son múltiples y solamente señalaremos aquellas que tienen relación con nuestro tema o sea - las que se relacionan con la vivienda.

Debemos recordar que la Constitución señala en el apartado B fracción XI, los principios de seguridad social que rigen a los trabajadores al servicio del estado y la fracción XIII, párrafo segundo incorpora el Ejército, Fuerza Aérea y Armada, al régimen de dotación de vivienda a los trabajadores del estado. las citadas disposiciones dicen:

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

A.- Entre obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo: ...

B.- Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores:...

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

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad y la jubilación la invalidez, vejez y muerte.

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

c) Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y de otros

dos después del mismo. Durante el período de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente 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 construir las, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley y en las que correspondan, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos." (21)

Y la fracción XIII, párrafo segundo del citado apartado E, del artículo 123 constitucional, dice:

" 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; y

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 este Apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la segu-

ridad social de los componentes de dichas instituciones; y "(22)

Anteriormente en la fracción f) de la fracción XI, del Apartado B, de dicho artículo 123. constitucional, decía:

"f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones ba-
rates en arrendamiento o venta, conforme a los programas pre-
viamente aprobados; "

De conformidad con la reforma publicada en el Diario O-
ficial de 5 de diciembre de 1960.

Con base en lo anterior la ley regula :

Para el ejercicio de los derechos que otorga la ley, es
indispensable que cada trabajador o beneficiario se preocupe -
de que su personalidad jurídica este perfectamente acreditada
ante las autoridades federales y del Instituto de Seguridad y
Servicios Sociales, observando lo siguiente:

1o.- Todo trabajador debe poseer su acta de nacimiento.

2o.- Los trabajadores del estado, tienen un nombramien-
to el cual debe contener todos los datos personales, verídicos
y precisos.

3o.- Tener su filiación en la Secretaría de Hacienda y
el número de la misma es dato indispensable para la integración
de la personalidad jurídica del trabajador. Otro tanto sucede
con la identificación como empleado federal, de un organismo -
público afiliado al Instituto, cuyos comprobantes son las cre-
denciales, que deben conservarse, especialmente la cédula de -
identificación y constar en ella el número de cuenta personal.

4o.- Como medida de identificación, la firma y la huella

5o.- Exactitud en el nombre y beneficiarios que son las
personas que tienen derecho a los beneficios que la Ley otorga,
ya sea asegurados, pensionistas o derechohabientes.

Tienen derecho a los beneficios que otorga la ley:

- a).- Los trabajadores civiles de la Federación, del De-
partamento del Distrito Federal.
- (21) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,
Colección: Porrúa. Editorial Porrúa, S.A., MEXICO, 1974.
- (22) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
Op. Cit.

b).- Los trabajadores de organismos públicos (descentralizados) que, por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal, sean incorporados al régimen, es decir, que cumplen con las obligaciones que la Ley establece.

c).- Los pensionistas procedentes de las dependencias - oficiales y organismos antes citados.

d).- Los familiares y derechohabientes de los trabajadores o pensionistas.

Cuando el Instituto perciba de los trabajadores el 8 % del sueldo básico, se irán poniendo en vigor las prestaciones o beneficios que otorga la ley, previos los estudios y cálculos correspondientes y por acuerdo del ejecutivo federal.

Se establecen con carácter obligatorio las prestaciones siguientes:

I.- Seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad.

II.- Seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

III.- Servicios de reeducación y readaptación de inválidos.

IV.- Servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia.

V.- Promociones que mejoren la preparación técnica y cultural y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia.

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

VII.- Arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto.

VIII.- Préstamos hipotecarios.

IX.- Préstamos a corto plazo.

X.- Jubilación.

XI.- Seguro de vejez.

XII.- Seguro de invalidez.

XIII.- Seguro por causa de muerte.

XIV.- Indemnización global.

Tanto el gobierno como los organismos, irán aumentando su aportación, hasta completar el 12.75 % que la ley establece a cu cargo (6% para cubrir el seguro de enfermedades no profesionales y maternidad; 0.75% para accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; 6% para cubrir las prestaciones que comprende de la No. IV. a las XIV. mencionadas anteriormente) y que les corresponde cuando este en pleno vigor la ley que otorga todos estos beneficios a sus trabajadores. Del 8% que enteran los trabajadores del sueldo básico, como aportación, se destina el 2% para cubrir gastos o seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad, y el 6% restante para tener derecho a las prestaciones comprendidas de la No. IV a la XIV.

Es necesario entender, que ningún régimen de seguridad social es posible que otorgue beneficios de una manera inmediata, en virtud de que se requiere un patrimonio, integrado con las aportaciones que en forma de cuotas, enteran tanto los trabajadores por una parte y por otra parte el estado; que tiene las mismas obligaciones de la clase patronal, en consecuencia, es requisito indispensable, el que transcurra un tiempo prudente, para ello, como se precisa en la ley, en el artículo 30. - que dice: " Los seguros a que se refieren las fracciones I y II del artículo 30. de la Ley comenzarán gradualmente a ponerse en vigor en la fecha y condiciones que disponga el Ejecutivo Federal, determinándose los lugares y grupos de trabajadores que vayan siendo incorporados. Las cuotas que corresponden a estos seguros se cubrirán a partir de la incorporación al Instituto de los diversos grupos de trabajadores y simultáneamente se cancelarán las cuotas que estuviesen pagando por servicios médicos ó sanatorio."

Como complemento a lo anterior, se transcribe el artículo 20 de la ley citada :

"Las entidades y organismos públicos cubrirán al instituto como aportaciones, los siguientes porcentajes sobre los equivalentes del sueldo básico de los trabajadores:

I.- 6% para cubrir el seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad.

II.- 0.75 % para cubrir integralmente el seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

III.- 6 % para cubrir las prestaciones señaladas en las fracciones IV a XIV del artículo 3o. "

El Instituto, tiene personalidad jurídica para celebrar toda clase de actos y contratos, así como para defender sus derechos en los tribunales o fuera de ellos, y para ejercitar -- las acciones judiciales o gestiones extrajudiciales que le competen. Sin embargo, debe obtener la autorización previa del Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y C. P., para desistirse de las acciones intentadas o de los recursos interpuestos, así como para dejar de interponer los que la ley le conceda , cuando se trata de asuntos que afecten al -- erario federal. Tiene las siguientes funciones:

- 1.- Otorgar y administrar los diversos servicios a su cargo.
- 2.- Vigilar la concentración de las cuotas, aportaciones y recursos del instituto.
- 3.- Satisfacer las prestaciones a su cargo.
- 4.- Otorgar jubilaciones y pensiones.
- 5.- Invertir los fondos de acuerdo con las disposiciones de esta ley.
- 6.- Realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que requiera el servicio.
- 7.- Adquirir bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de sus fines.
- 8.- Establecer las prestaciones y servicios sociales, así como desarrollar las promociones señaladas en las fracciones -- IV y V., del artículo 3o. de la ley.
- 9.- Organizar sus dependencias y fijar la estructura y -- funcionamiento de las mismas.
- 10- Expedir los reglamentos para la debida prestación de los servicios y de su organización interna.
- 11- Difundir conocimientos y prácticas de previsión social
- 12- Las demás que le confieran esta ley y sus reglamentos.

El Instituto está formado por los siguientes órganos:

10.- La Junta Directiva.

20.- El Director General.

La Junta Directiva, se compone de siete miembros; tres de estos miembros, nombrados por conducto de la Secretaría de Hacienda y C.P., tres designados por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y el presidente de esta Junta, que es el Director General, quien es designado por el C. Presidente de la República; salvo el Director, los miembros de la Junta, no pueden ser al mismo tiempo empleados ó -- funcionarios del Instituto. Los miembros de la Junta, durarán en su encargo hasta que subsista su designación y pueden ser -- revocados, por quienes los hayan designado. Con excepción del Director, por cada miembro de la junta se designa un suplente.

Para ser miembro de la Junta se requiere:

10.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento y en pleno -- ejercicio de su derecho.

20.- No estar desempeñando ningún cargo de elección po-
pular o sindical.

30.- Ser de reconocida competencia y honorabilidad.

Los miembros de la Junta recibirán por cada sesión a la que asistan, los honorarios que la misma Junta les fije, y los suplentes, mientras no entren en funciones no percibirán nada.

La Junta es competente:

10.- Para planear las operaciones y servicios.

20.- Para decidir las inversiones.

30.- Para acordar lo necesario en relación con las pres-
taciones establecidas en la ley.

40.- Conceder, negar, suspender, modificar y revocar las
jubilaciones y pensiones, en los términos de la ley.

50.- Nombrar y remover el personal de base y de confian-
za del Instituto, a propuesta del Director.

60.- Aprobar y poner en vigor los reglamentos interiores,
económicos y de servicios médicos.

70.- Establecer o suprimir delegaciones o agencias en los
Estados.

80.- Conferir poderes generales o especiales, de acuerdo con el Director.

90.- Examinar para su aprobación, o modificación, los balances anuales, los presupuestos de ingresos y egresos y el plan de labores.

100.- Otorgar gratificaciones y recompensas a los funcionarios y empleados, de acuerdo con el Director.

110.- Conceder licencias a los Consejeros.

120.- Proponer al Ejecutivo, los proyectos de reformas a la Ley.

130.- En general, realizar todos los actos y operaciones autorizados por la Ley y los que fueren necesarios para la mejor administración o gobierno.

Las sesiones se celebrarán cuando sean necesarias, y serán válidas con asistencia de 4 consejeros, tres de los cuales deberán ser representantes del estado. Las decisiones se tomarán por mayoría de votos, en caso de empate, el presidente de la Junta tendrá voto de calidad (o quien lo represente).

La Secretaría de Hacienda y C.P., revisa de oficio las resoluciones de la Junta y que afecten intereses de particulares, y si éstas son recurridas, dentro de los 15 días siguientes, los interesados pueden acudir a la citada Secretaría para que resuelva en definitiva.

El Director tiene las facultades y obligaciones siguientes:

10.- Representa al Instituto y a la Junta Directiva y ejecuta los acuerdos de la misma.

20.- Presenta cada año a la Junta un informe pormeritorizado del estado que guarda el instituto.

30.- Somete a la decisión de la Junta todas las cuestiones que son de su competencia.

40.- Firma las escrituras públicas y títulos de crédito en los que el Instituto intervenga. Esta facultad puede delegarse mediante poder expreso otorgado por la Junta Directiva.

50.- Representa al Instituto en las gestiones judiciales, extrajudiciales y administrativas.

6o.- Resolver bajo su responsabilidad los asuntos urgentes de la competencia de la Junta, sin perjuicio de dar cuenta a la misma a la brevedad posible.

7o.- Formular el balance, el presupuesto de ingresos y egresos y el plan de labores, correspondiente a cada ejercicio anual.

8o.- Llevar la firma del instituto, sin perjuicio de la delegación de facultades que fueren necesarias.

9o.- Formular el calendario oficial del instituto y autorizar en casos extraordinarios la suspensión de labores.

10o.- Conceder licencias al personal.

11o.- Vigilar las labores del personal, exigiendo el debido cumplimiento, e imponer las correcciones disciplinarias que procedan.

12o.- Someter a consideración de la Junta las reformas o adiciones que considere procedentes, a los reglamentos interiores, económicos y de servicios médicos.

13o.- Convocar a sesiones extraordinarias y ordinarias, a los miembros de la Junta Directiva cuando proceda o a su juicio existan razones suficientes.

14o.- Las demás que le fijen los reglamentos o le otorgue la Junta Directiva.

Para los efectos de nuestro estudio, analizaremos algunas disposiciones de esta ley, que nos son de utilidad, ya que el análisis de todas las normas de la misma, nos desviaría del tema.

En el capítulo quinto, nos habla la ley, de las prestaciones sociales;

" Artículo 38.- El Instituto en cumplimiento de las fracciones IV y V del artículo 3o., contando con la cooperación y apoyo de los trabajadores, otorgará prestaciones y realizará - promociones sociales que mejoren su nivel de vida y el de su familia, mediante una formación social y cultural adecuada y - disponiendo de servicios que satisfagan las necesidades de - educación, de alimentación y vestido, de descanso y esparcimiento.

Artículo 39.- Para los efectos del artículo anterior, la

Junta Directiva aprobará anualmente el programa y presupuesto de actividades para atender las prestaciones y promociones sociales.

Artículo 40.- El Instituto elaborará el reglamento y se fijará la organización administrativa que atienda y proporcione los servicios sociales que se establezcan."

Estas son algunas de las más importantes prestaciones sociales que tienen a su alcance los trabajadores del estado. igualmente se regula el establecimiento de almacenes y tiendas en las que se venden artículos de consumo, baratos. En el capítulo sexto de la Ley, se habla "De las habitaciones para trabajadores y de los préstamos hipotecarios". como prestación social, y en la Sección primera se dice:

" Artículo 44.- El Instituto adquirirá o construirá habitaciones para ser vendidas a precios módicos a los trabajadores beneficiarios de esta ley.

La enajenación de estas habitaciones podrá hacerse por medio de venta a plazos con garantía hipotecaria o con reserva de dominio o por medio de contratos de promesa de venta y con las facilidades siguientes:

- 1.- El trabajador entrará en posesión de la habitación sin mas formalidades que la firma del contrato respectivo.
- 2.- Pagador el capital e intereses. se otorgará la escritura que proceda.
- 3.- El plazo para cubrir el precio del inmueble, no excederá de quince años;
- 4.- Si el trabajador hubiere pagado sus abonos con regularidad durante cinco años ó mas y se viere imposibilitado de continuar cubriéndolos, tendrá derecho a que el Instituto remate en pública subasta el inmueble y que del producto, una vez pagado el crédito insoluta, se le entregue el remanente.
- 5.- Si la imposibilidad de pago ocurre dentro de los cinco primeros años, el inmueble será devuelto al Instituto rescindiendo el contrato de venta con garantía hipotecaria o de promesa de venta y solo se cobrará al trabajador el importe de las rentas causadas durante el periodo de ocupación de la finca. devolvi-

éndosele la diferencia entre éstas y lo que hubiere abonado a cuenta del precio. Para los efectos de este artículo se fijará desde el otorgamiento de la escritura la renta mensual que se le asigne al inmueble.

6.- Los honorarios notariales para el otorgamiento de las escrituras serán cubiertos por mitad entre el Instituto y los trabajadores; el pago de los impuestos y gastos adicionales será por cuenta exclusiva de los trabajadores.

Los pensionistas gozarán de los beneficios de este artículo en los términos que dentro de los lineamientos de esta ley fije la junta directiva por medio de acuerdos generales. "

"Artículo 45.- El Instituto estará facultado igualmente, para adquirir o urbanizar terrenos destinados a formar unidades de habitación y servicios sociales, en favor de los trabajadores."

"Artículo 46.- Los arrendamientos de habitaciones a los trabajadores, se registrarán por las disposiciones reglamentarias que dicte la Junta Directiva, las que tendrán por objeto social en todo caso, el beneficio de los mismos trabajadores."

Como vemos, estas disposiciones, regulan, la obligación del estado, que como parte trabajadora, tiene para quienes pegan sus servicios personales a través de relaciones de trabajo, siendo importante, transcribir, la parte relativa a "Préstamos hipotecarios " que consta en la sección 2a. del artículo 47 al 53 de la propia ley, a estudio.

"Los trabajadores que hayan contribuido por mas de seis meses al Instituto, podrán obtener préstamos con garantía hipotecaria en primer término, sobre inmuebles urbanos.

Los préstamos se destinarán a los siguientes fines:

I.- Adquisición de terrenos en los que deberá construirse la habitación del trabajador.

II.- Adquisición o construcción de casas que habite el trabajador.

III.- Efectuar mejoras o reparaciones en las mismas.

IV.- Redención de gravámenes que soporten tales inmue-

bles.

Los pensionistas gozarán de los beneficios que establece este artículo, con sujeción a los acuerdos generales que en los términos y dentro de los lineamientos de esta ley, dicte la Junta Directiva.

Los préstamos hipotecarios se sujetarán, en lo conducente, a las condiciones y facilidades que establece el artículo 44 y se cubrirán mediante amortizaciones quincenales que incluirán capital e intereses.

El Instituto formará tablas para determinar las cantidades máximas que puedan ser prestadas a cada trabajador según su sueldo, tomando como base, que las amortizaciones quincenales - no deben sobrepasar del 50% del sueldo o sueldos que el trabajador disfrute y por los cuales se le practiquen descuentos para el Instituto. En los casos en que el trabajador justifique tener otros ingresos permanentes que puedan computarse para la amortización del préstamo, éste podrá sobrepasar el máximo fijado para su sueldo en forma proporcional. En todo caso, el límite máximo para los créditos hipotecarios, aún tratándose de préstamos mancomunados, será de cien mil pesos.

El préstamo no excederá del ochenta y cinco por ciento - del valor comercial fijado por el Instituto al inmueble, a menos que el interesado proporcione otras garantías adicionales bastantes para garantizar el excedente.

Cuando el trabajador no estuviere de acuerdo con el avalúo practicado, podrá designar un perito que practique uno nuevo; y en caso de discrepar los peritajes, se podrá nombrar un tercero por ambas partes. La Junta Directiva resolverá en definitiva.

Los préstamos hipotecarios que se hagan a los trabajadores causarán el interés que fije la Junta Directiva, pero en ningún caso excederá del nueve por ciento anual sobre saldos insolutos.

El Instituto constituirá un fondo especial que tendrá por objeto liquidar los créditos por préstamos hipotecarios o derivados de los contratos que se refiere el artículo 44 de la Ley -

que quedaren insolutos al fallecer el trabajador a quien se hubiere otorgado.

A la muerte del deudor, se cancelará a favor de los beneficiarios de aquél, y con cargo a dicho fondo, el saldo insoluto.

La Junta Directiva, reglamentará la forma de constituir el fondo y los términos en que los interesados deberán contribuir al mismo.

En ningún caso habrá lugar a la devolución de las aportaciones que los acreditados hagan para constituir el fondo a que se refiere este precepto.

Si por haber sido cesado el trabajador o por otras causas graves a juicio del Instituto, no pudiere cubrir los abonos provenientes del préstamo hipotecario o del contrato de venta con garantía hipotecaria o con reserva de dominio o de promesa de venta, podrá concedérsele, previa solicitud, un plazo de espera de seis meses, al término de los cuales deberá reanudar sus pagos y el adeudo del lapso de espera lo pagará en el plazo y condiciones que señale la Junta Directiva."

Por último, se establece la exención de impuestos de las casas adquiridas o construídas por los trabajadores, disposición que aparece en la sección tercera, de la Ley, artículo 54. " Las casas adquiridas o construídas por los trabajadores para su propia habitación, con fondos administrados por el Instituto, quedarán exentas a partir de la fecha de su adquisición o construcción, de todos los impuestos federales, del Departamento - del Distrito Federal y de los Territorios, por el doble del crédito y hasta por la suma de doscientos mil pesos de su valor catastral, y durante el término que el crédito permanezca insoluto. Gozarán también de exención los contratos en que se hagan constar tales adquisiciones. Esa franquicia quedará insubsistente, si los inmuebles fueren enajenados por los trabajadores o destinados a otros fines."

En algunas localidades no existen representantes del Instituto, por lo tanto los trámites de celebración de los contratos de obra y posteriormente el cobro del anticipo y de las ministraciones podrá hacerse personalmente, en la oficinas centrales, sin embargo, a petición del interesado el Departamento de Préstamos Hipotecarios, resolverá sobre la forma de entrega de estas cantidades. Indudablemente que los préstamos pueden tramitarse personalmente o por conducto de apoderado debidamente acreditado.

En caso de que el préstamo se solicite para construcción se designa un inspector que vigile que con toda oportunidad se ejecuten las obras correspondientes, de conformidad con los planos, presupuestos y especificaciones de la obra, y previa garantía del contratista, el Instituto entregará parcialmente los anticipos, y posteriormente lo que corresponda por terminación de obra. (23) y (24)

Falta desde luego, la reforma a esta Ley, que deje en plena armonía las reformas constitucionales del año de 1972. - que ya señalamos, en el apartado B, del artículo 123 Constitucional. en consecuencia, haremos en capítulo posterior, unas breves consideraciones a las reformas que proponemos.

- (23) LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, ISSSTE, México, 1960.
- (24) INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, PENSIONES, JUBILACIONES. INDEMNIZACIONES. PRESTAMOS A CORTO PLAZO, INSTRUCTIVO, - MÉXICO. 1960, ISSSTE.

CAPITULO IV.-

ANALISIS DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA
VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (INFONAVIT) .

a).- Ley que creó este organismo.

La Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores de fecha 21 de abril de 1972, que se publicó en el Diario Oficial del 24 de abril del propio año, entró en vigencia el 1o. de mayo del citado año, en conmemoración al Día del Trabajo, en la República, como hemos indicado.

Su existencia está prevista en la propia constitución, artículo 123 fracción XII, del apartado A, reglamentándose algunas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, como comen-
tamos anteriormente, siendo los aspectos mas importantes los siguientes:

Es un ordenamiento de utilidad social y de observancia general en la República, igualmente se crea un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, denominado Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, con domicilio en la ciudad de México.

El Instituto tiene por objeto:

1o.- Administrar los fondos o recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.

2o.- Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito suficiente y barato para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas; construir, reparar, ampliar o mejorar sus habitaciones, y pagar los pasivos contraídos por los conceptos anteriores.

3o.- Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores; y

4o.- Todo lo no especificado anteriormente y que se refiera a la fracción XII del apartado A del artículo 123 Constitucional y título Cuarto, Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo, así como lo que la propia ley señala.

Es interesante comentar, que la obligación que le impone al Instituto la ley, en el sentido de normar sus actividades dentro de una política integrada de vivienda y desarrollo urbano, así como la posibilidad de coordinarse con otros organismos públicos, abre la posibilidad que señalábamos en páginas anteriores, en el sentido de proporcionar por igual al -- trabajador del campo una morada digna, y a través de un principio de movilidad social lograr la integración tanto de la -- vivienda urbana, como de la vivienda rural, y así pueda plas-- marse en el futuro los ideales de la revolución, iniciados -- por el constituyente de Querétaro en la Constitución de 1917.

El patrimonio del Instituto se integra:

1o.- Con el Fondo Nacional de la Vivienda, que se constituye con las aportaciones que deben hacer los patrones, de acuerdo con lo establecido en la fracción XII del apartado A. de la Constitución, así como el Título Cuarto, Capítulo III, de la Ley Federal del Trabajo y con los rendimientos que provengan de la inversión de estos recursos.

2o.- Con las aportaciones en numerario, servicios y -- subsidios que proporcione el Gobierno Federal;

3o.- Con los bienes que adquiere por cualquier título. y

4o.- Con los rendimientos que obtenga de la inversión de los recursos, anteriores.

Ya señalábamos anteriormente los órganos del Instituto, en consecuencia, los analizaremos brevemente desde el punto de vista de la ley que creó a este organismo:

La Asamblea General es la autoridad suprema y se integra en forma tripartita con 45 miembros designados:

15 por el Gobierno Federal,

15 por las organizaciones nacionales de trabajadores. y

15 por las organizaciones nacionales patronales.

Por cada miembro propietario, se designa un suplente y duran en su encargo seis años, pudiendo ser removidos libremente por quien los designa.

Es el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, quien fija las organizacio -

nes nacionales de trabajadores y patronos que intervienen en las designaciones de los miembros de la Asamblea General. Esta Asamblea General debe reunirse por lo menos dos veces al año, y tiene las siguientes atribuciones:

1o.- Examina y aprueba dentro de los últimos 3 meses del año el presupuesto de ingresos y egresos y los planes de labores y financiamiento para el siguiente año.

2o.- Examina y aprueba dentro de los primeros 4 meses del año los estados financieros del último ejercicio, los dictámenes de la Comisión de Vigilancia y el informe de actividades del Instituto.

3o.- Decide y precisa la jurisdicción de las Comisiones Consultivas Regionales.

4o.- Expide los reglamentos.

5o.- Establece las reglas para otorgar créditos y para la operación de depósitos.

6o.- Examina y aprueba anualmente el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia, la que no excederá del 1.5 % de los recursos totales que maneje.

7o.- Determina a propuesta del Consejo de Administración las reservas que deben constituirse para asegurar la operación del Fondo Nacional de la Vivienda, y los demás fines y obligaciones. Las reservas deben invertirse en valores de Instituciones Gubernamentales.

8o.- Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de los fines que persigue el instituto.

El Consejo de Administración, está integrado por 15 miembros que designa la Asamblea General, en la forma siguiente: 5 a proposición de los representantes del Gobierno Federal 5 a proposición de los representantes de los trabajadores y 5 a propuesta de los representantes patronales, todos ellos integrantes de la citada Asamblea General. Por cada consejero propietario, se designa un suplente.

Los consejeros duran en su encargo seis años y pueden ser removidos a petición de quienes los hubiera propuesto, esta petición se hará por conducto del Director General, en tanto determina lo procedente la Asamblea General, quedan --

suspendidos en sus funciones.

El Consejo de Administración sesionará por lo menos 2 veces al mes, y tiene las siguientes atribuciones:

- 1.- Decide a propuesta del Director General sobre las inversiones de los fondos y financiamientos.
- 2.- Resuelve sobre las operaciones del instituto, excepto aquellas que por su importancia a juicio de alguno de los sectores o del Director General, ameriten acuerdo de la Asamblea General.
- 3.- Proponer a la Asamblea General el establecimiento, modificación, supresión y jurisdicción de las Comisiones Consultivas Regionales del Instituto.
- 4.- Examina y aprueba la presentación a la Asamblea General de los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores, financiamiento, así como los estados financieros y el informe de actividades formulados por la Dirección General.
- 5.- Presenta a la Asamblea General para su aprobación, el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia, los que no excederán del 1.5 % de los recursos totales que administre el Instituto.
- 6.- Presenta a la Asamblea General para su examen y aprobación los reglamentos.
- 7.- Estudia y aprueba los nombramientos del personal directivo y de los delegados regionales que proponga el Director General.
- 8.- Estudia y aprueba los tabuladores y prestaciones del personal, propuestos por el Director General y conforme al presupuesto de gastos de administración autorizados por la Asamblea General.
- 9.- Propone a la Asamblea General las reglas para el otorgamiento de créditos, así como la operación de los depósitos a que se refiere la ley.
- 10.- Designa en el propio Consejo, a los miembros de la Comisión de Inconformidades y de Valuación, a propuesta de

los representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones.

11.- Las demás que le señale la Asamblea General.

La Comisión de Vigilancia, se integra con 9 miembros, cada una de las representaciones propone el nombramiento de tres miembros y sus respectivos suplentes, esta comisión es presidida en forma rotativa y los miembros duran seis años, y pueden ser removidos por la Asamblea General a proposición de su respectiva representación, esta Comisión tiene las siguientes funciones y atribuciones:

1.- Vigila que la administración de los recursos y los gastos, así como las operaciones se hagan de acuerdo con la ley y sus reglamentos.

2.- Practica auditoría de los estados financieros y comprueba, cuando lo estime conveniente los avalúos de bienes.

3.- Propone a la Asamblea y al Consejo de Administración las medidas que juzgue convenientes para el mejor funcionamiento del Instituto.

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

Esta Comisión dispone del personal suficiente para su encargo. Entre otros, designa a un Auditor Externo que debe ser Contador Público, en ejercicio, quien tiene amplias facultades para revisar la contabilidad y documentos del Instituto, y puede sugerir a la Comisión las modificaciones y reformas que a su juicio convenga introducir.

La Comisión de Vigilancia, debe presentar a la Asamblea General un dictamen sobre los estados financieros de cada ejercicio, acompañando el dictamen del Auditor Externo. El Balance Anual, debe publicarse dentro de los 30 días siguientes a la fecha de aprobación por la Asamblea General, por lo menos en 2 de los diarios de mayor circulación.

El Director General es nombrado por la Asamblea General a proposición del Presidente de la República, para ocupar el cargo se requiere ser mexicano por nacimiento, de reconocida honorabilidad y experiencia técnica y administrativa.

Tiene las siguientes atribuciones y funciones:

1o.- Representa legalmente al Instituto con todas las facultades que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio, y las especiales que requieran cláusula especial conforme a la ley. en los términos de los tres primeros párrafos del Art. - 2554 del Código Civil para el Distrito Federal. Estas facultades las ejercerá en la forma que acuerde el Consejo de Administración. El Director General puede otorgar y revocar poderes generales y especiales; pero cuando sean personas ajenas al Instituto. debe recabar previamente el acuerdo del Consejo de Administración.

2o.- Asiste a las sesiones de la Asamblea General y del Consejo de Administración, con voz. pero sin voto.

3o.- Ejecuta los acuerdos del Consejo de Administración.

4o.- Presenta anualmente al Consejo de Administración, dentro de los dos primeros meses del año siguiente, los estados financieros y el informe de actividades del ejercicio anterior.

5o.- Presenta al Consejo de Administración, a mas tardar el último día de octubre de cada año, los presupuestos de ingresos y egresos, el proyecto de gastos y los planes de labores y de financiamiento del año siguiente.

6o.- Presenta a la consideración del Consejo, un informe mensual sobre las actividades del Instituto.

7o.- Presenta al Consejo, para su consideración y aprobación, los proyectos de financiamiento.

8o.- Nombra y remueve al personal, señalándole sus funciones y remuneraciones. y

9o.- Las demás que le señale la Ley y reglamentos.

La Asamblea General a propuesta de los representantes de trabajadores y patronos, nombrará dos Directores Sectoriales, uno por cada sector, que tienen como función el enlace del sector que representan con el Director General. Estos dos Directores Sectoriales, asistirán a las sesiones del Consejo de Administración, con voz, pero sin voto. Ninguno de los 3 Directores, puede ser miembro de los organismos antes mencionados.

La Comisión de Inconformidades y Valuación. se integra en forma tripartita, con un miembro por cada representación, por cada propietario existirá un suplente, esta Comisión, resuelve los recursos que promuevan ante el Instituto, los patronos, los trabajadores o sus causahabientes y beneficiarios, en los términos del reglamento correspondiente y de acuerdo con los criterios que establezca el Consejo de Administración. Conocerá igualmente de las controversias que se susciten sobre el valor de las prestaciones que las empresas estuvieren otorgando a los trabajadores, en materia de habitación, para decidir si son inferiores, iguales o superiores al porcentaje consignado en el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo y poder determinar las aportaciones que deban enterar o si quedan exentas de tal aportación. Una vez tramitadas las controversias en los términos reglamentarios, se presentará un dictamen al Consejo de Administración. que resolverá lo procedente.

Las Comisiones Consultivas Regionales. se integran en forma tripartita y actúan en las áreas territoriales que señala la Asamblea General, su funcionamiento se ajusta al reglamento que la propia Asamblea aprueba. Estas Comisiones tienen las siguientes facultades:

1o. Sugieren al Consejo de Administración, a través del Director General, la localización mas adecuada de las áreas y las características de las habitaciones de la región, susceptibles de ser financiadas.

2o.- Opinan sobre los proyectos de habitaciones a financiar en sus respectivas regiones.

3o.- Las de carácter administrativo que establezca el reglamento de las Delegaciones Regionales. y

4o.- Las de carácter consultivo que les encomien de el Director General.

Tanto en la Asamblea General, en el Consejo de Administración, en la Comisión de Vigilancia y en la Comisión de Inconformidades y Valuación. en sus respectivas sesiones, tanto los representantes del Gobierno, de los trabajadores y patronos. como los miembros de los organismos citados, tienen derecho

-a emitir un voto.

b).- Obligaciones de los patrones y de los trabajadores.

La empresa o sector patronal, tiene de acuerdo con la ley que analizamos, esencialmente tres obligaciones:

1o.- Deben inscribir a sus trabajadores, e inscribirse en el Instituto, en su calidad de patrones, y dar los avisos de acuerdo con la ley.

2o.- Efectuar las aportaciones que le corresponden de acuerdo con las leyes.

3o.- Hacer los descuentos a sus trabajadores de sus salarios en los términos prescritos por la Ley Federal del Trabajo, ya sea para pago de abonos para cubrir préstamos otorgados por el Instituto, así como para enterar el importe de los descuentos en los términos legales, o para cubrir rentas.

Haremos unos breves comentarios, respecto a lo expuesto cuando el patrón no hace la inscripción de sus trabajadores, éstos lo pueden solicitar, o bien el Instituto de oficio los podrá inscribir. El monto de la aportación de los patrones es del 5 % del salario del trabajador. Este descuento del 5 % se considera como gasto de previsión social y de ninguna manera se imputará al trabajador, ya que este porcentaje el empresario lo carga a sus costos, y el público en general es quien paga el precio del artículo o servicios, podemos decir que en este caso existe, como indicamos solidaridad no solamente en los patrones para resolver el problema de deficit en la vivienda con estas aportaciones, sino incluso de toda la población, que consume los productos o servicios de los patrones.

Las obligaciones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos, así como su cobro tienen el carácter de fiscales, y para esos efectos el Instituto, tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, facultado en su caso para determinar en caso de incumplimiento el importe de las aportaciones patronales y las bases para su liquidación y su cobro, en tales condiciones el Instituto determinará el monto de las cantidades procedentes de los descuentos. El cobro y ejecución de los créditos no cubiertos, estarán a cargo de la Oficina Fede

ral de Hacienda que corresponda, observándose en todos estos casos las disposiciones del Código Fiscal de la Federación.

Para los efectos de inscripción de patrones y trabajadores, se tomarán en cuenta los registros fiscales o padrones, en los instructivos respectivos, se regulará lo relacionado con inscripciones, avisos sobre altas y bajas de trabajadores, modificaciones al salario y demás datos que sean necesario para el cumplimiento de los fines del Instituto.

Fundamentalmente el trabajador tiene solamente las siguientes obligaciones:

1o.- Cuando el patrón no se inscriba y lo inscriba, hacerlo del conocimiento del Instituto.

2o.- Permitir los descuentos en su salario precisados en la Ley.

Independientemente de lo anterior, tiene derechos, que son los siguientes:

1o.- En todo momento podrá obtener la información del instituto, o a través de su patrón al que preste sus servicios, sobre el monto de las aportaciones a su favor, así como los descuentos hechos a su salario para cubrir abonos de capital e intereses correspondientes a los créditos que le hubieren otorgado. Al término de la relación laboral el patrón entregará al trabajador una constancia de la clave de su registro.

2o.- Las aportaciones de los patrones, constituyen depósitos de dinero sin causa de intereses en favor de los trabajadores, cuya aplicación y entrega se debe hacer en los términos que previene la ley, pero en todo caso se consideran como gastos de previsión social, y están obligados los patrones a enterarlas bimestralmente, el día 15 o siguiente hábil, del mes siguiente al bimestre que correspondan.

3o.- Los depósitos que se constituyan en favor de los trabajadores, están exentos de impuestos.

4o.- Los derechos de los trabajadores titulares de depósitos constituidos en el Instituto o de sus causahabientes o beneficiarios, prescriben en cinco años.

5o.- En casos de jubilación o de incapacidad total perma-

nente, se entregará al trabajador el total de sus depósitos y en caso de muerte, esta entrega se hará a sus beneficiarios :

a).- A los que para ese efecto haya designado el trabajador.

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

c).- Los ascendientes, cuando dependan económicamente del trabajador, concurrirán con la viuda, el viudo y los hijos.

d).- A falta de viudo o viuda, la concubina o quien hubiere vivido con el trabajador 5 años anteriores, o con el que tuvo hijos, siempre que hubieran permanecido libres de matrimonio durante el concubinato, pero si hay varias, ninguna persona tiene derecho.

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

f).- Los ascendientes que no dependan económicamente del trabajador.

La ley prevé el caso de que un trabajador deje de prestar servicios, es decir cuando no existe una relación laboral, pueda retirar sus fondos o depósitos constituidos o seguir perteneciendo al Instituto, con todos sus derechos y obligaciones, en este caso la base para las aportaciones será el salario promedio obtenido los últimos seis meses, este derecho se pierde si no lo ejercita por escrito dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que haya terminado la relación laboral. Se considera que ha terminado una relación de trabajo cuando deja el trabajador de prestar sus servicios a un patrón por un período de 12 meses, a menos que exista litigio pendiente en relación con la subsistencia de la relación laboral. Igualmente si la relación de trabajo ha terminado y obtuvo préstamo, el Instituto le puede otorgar una prórroga sin causa de intereses en los pagos de amortización que tenga que hacer por concepto de pago de capital e intereses, prórroga que tiene un plazo máximo de 12 meses y concluye anticipadamente, cuando el trabajador vuelve a estar sujeto a una relación de trabajo. Tanto estos supuestos como los relativos a la herencia, deben comprobarse plenamente.

6o.- Los créditos que se les concedan a los trabajadores reeditarán al Instituto un interés máximo del 4 % anual y serán otorgados a largo plazo cuando se trate de adquisición de viviendas (de 10 a 20 años), en los demás casos pueden ser menores. El Instituto vigilará que el préstamo se use para los fines solicitados.

7o.- Igualmente se establece la obligación a cargo del Instituto, de pagar un seguro para que en caso de incapacidad permanente o muerte del trabajador, se liquide el crédito, y no pase el gravamen a la familia o beneficiarios.

Posteriormente comentaremos las disposiciones de la ley en las que se establecen los derechos de los trabajadores, ya que en nuestra opinión es necesaria una reforma a estas normas.

c).- Operaciones que realiza el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

Es conveniente hacer notar en primer lugar, el destino que se le da a los recursos del Instituto, los cuales se emplean:

- 1o.- Al otorgamiento de créditos a los trabajadores, titulares de depósitos constituidos a su favor, que se aplican:
 - a).- A la adquisición en propiedad de habitaciones,
 - b).- A construir, reparar, ampliar ó mejorar habitaciones,
 - c).- Al pago de pasivos adquiridos por los anteriores conceptos.

2o.- Al financiamiento de conjuntos habitacionales, para ser adquiridas por trabajadores. Estos financiamientos se conceden por concurso. Quien construya estos conjuntos habitacionales está obligado a comprar materiales de empresas ejidales, si los precios están de acuerdo con los de otros proveedores. Los trabajadores tienen derecho a aplicar su crédito en la localidad que deseen.

3o.- Al pago de depósitos que correspondan a trabajadores.

4o.- A cubrir los gastos de administración, operación y vigilancia.

5o.- A la inversión en inmuebles estrictamente necesarios para sus fines.

6o.- Las demás erogaciones relacionadas con su objeto.

Se le impone al Instituto, la obligación de mantener en efectivo o en depósitos bancarios a la vista, las cantidades - que sean necesarias para la realización de sus operaciones diarias, los recursos en tanto se aplican, deben mantenerse en el Banco de México, S.A., invertidos en valores gubernamentales de inmediata realización.

Los créditos a los trabajadores se otorgarán equitativamente, haciendo una distribución racional de los recursos, teniendo en cuenta las necesidades que en materia de vivienda tengan las regiones y zonas del país y las aportaciones que cada región proporcione, las posibilidades reales de que los programas se realicen, etc.

Por lo que respecta al criterio que debe normar la selección de trabajadores que aspiren a obtener un crédito, la ley - indica que se preferirá a los de mayores necesidades, atendiendo a su salario, número de familiares que dependan de ellos y - las características y precios de las habitaciones disponibles.

La Asamblea General, debe expedir las normas concretas - para aplicar ese principio de equidad y el Consejo de Administración, las aplicará al resolver sobre el otorgamiento de créditos. Desde luego que debe existir una relación lógica entre - el monto de los créditos y los salarios que perciban los trabajadores, aspirantes a un crédito.

Los créditos que otorgue el Instituto, deberán darse por vencidos anticipadamente, cuando los trabajadores, deudores, enajenen las viviendas que garantizan los mismos, sin que exista consentimiento expreso del Instituto o incurran en las causas - de rescisión que consignan los mismos contratos.

Existe un recurso de inconformidad oponible a las resoluciones del Instituto, que pueden hacer valer tanto trabajadores como patrones, cuando estimen que las resoluciones que recurren lesionan sus derechos sin justa causa. Se deja al reglamento - lo relacionado con interposición, subestanciación y resolución - de estos recursos, además un análisis mayor lo hacemos posteriormente. Posteriormente si la resolución es adversa, pueden acudir ante las autoridades del trabajo, por ser ley federal, es

competente la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en caso que sea adversa la resolución al trabajador, pero si le es adversa al patrón, será competente el Tribunal Fiscal de la Federación. Es optativo para el trabajador, agotar el recurso o promover directamente litigio ante las autoridades del trabajo y en su caso lo es como indicamos, competente la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, (Procedimiento regulado en la ley en los artículos del 42 al 54) el derecho de los trabajadores se hace extensivo a sus causahabientes o beneficiarios. Igualmente, los patrones pueden optar por agotar el recurso o acudir directamente al Tribunal Fiscal de la Federación.

La ley igualmente establece sanciones. Cuando los patronos violan la ley, que comentamos, cometen infracciones o delitos según sea el caso. Las infracciones se castigan con multas de cien a diez mil pesos, según su gravedad, aplicables por la Secretaría del Trabajo y P.S., y no se aplicarán a los patronos que voluntariamente cumplan con sus obligaciones.

La mora en entregar las aportaciones causan réditos sobre ellas y gastos de ejecución fiscal, en los términos del mencionado Código, consecuentemente se puede seguir en contra del patrón el procedimiento de ejecución respectivo. Hay delito equiparable al de defraudación fiscal cuando se emplee engaño. Se aproveche el error, se simulen actos jurídicos, etc., para omitir el pago de aportaciones o el entero de los descuentos realizados.

Se reputará como fraude y se sancionará como tal, en la forma y términos previstos por el Código Penal para el Distrito Federal, aplicable en materia del fuero común y para toda la República en materia federal, el obtener créditos o recibir los depósitos que marca la ley, sin tener derecho a ello, mediante engaño, simulación o sustitución de persona.

Ya señalamos que todo trabajador que termine su relación laboral por cualquier causa, tiene derecho a continuar perteneciendo a dicho instituto o de obtener la devolución de sus depósitos, en igualdad de circunstancias se encuentran los trabajadores jubilados, pero en el caso de las aportaciones y des

cuentos los seguirá haciendo la empresa que pague la jubilación.

La vigilancia de la Institución, la practica el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y C.P., y de la Comisión Nacional Bancaria, al efecto la Secretaría de Hacienda vigilará que los programas financieros anuales no se excedan de los presupuestos de ingresos. Por su parte la Comisión Nacional Bancaria vigilará los sistemas de organización de la contabilidad y asientos respectivos; que las operaciones se ajusten a las normas establecidas y a la sana práctica de la materia, estando obligada a hacerlo del conocimiento del Instituto y de la Secretaría de Hacienda las irregularidades que note para que se corrijan, en consecuencia, vigilará también los sistemas de auditoría interna y tendrá acceso a todos los sistemas contables.

Debemos hacer notar que las relaciones entre el Instituto y su personal, se rigen por la Ley Federal del Trabajo.

Los remanentes que obtenga el Instituto, no pagan impuesto sobre la Renta, ni son margen a reparto de utilidades, toda vez que está prestando un servicio social, en tal virtud, las utilidades que obtuviera, se aplicarían de nueva cuenta a nuevos servicios sociales.

El Instituto no puede intervenir en la operación, mantenimiento o administración de conjuntos habitacionales, ni suplir gastos correspondientes a estos conceptos. (25) (26) y (27)

- (25).- TRUEBA URBINA ALBERTO , NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO ; REFORMADA , LEY Y REGLAMENTOS DEL INFONAVIT , Editorial Porrúa. S.A. , México. , 1975.
- (26) TRUEBA URBINA ALBERTO , La Primera Constitución Politico-Social del Mundo , Editorial Porrúa. S.A. , México. , 1971.
- (27) TRUEBA URBINA ALBERTO , NUEVO DERECHO DEL TRABAJO , Editorial Porrúa, S.A. . México. , 1970.

CAPITULO V.-

REFORMAS QUE SE PROPONEN A LA LEY QUE CREO EL
INFONAVIT.

Consideramos que las proposiciones que hacemos, tendientes a adecuar la legislación que existe actualmente y que ha creado organismos especializados que estudien, analicen y resuelvan los problemas existentes que afectan a la vivienda de los trabajadores y que en el presente trabajo, someramente hemos analizado, pueden estar debidamente fundamentadas o por el contrario, rudamente atacadas o destruidas, pero en nuestro afán de buscar soluciones al problema del deficit de la vivienda, nos ha provocado inquietud, y nuestra incipiente mente jurídica, nos ha llevado a proponerlas.

Se ha dicho que con el nuevo sistema que se está creando fundándose para ello en la reforma constitucional que analizamos, a la fracción XII del artículo 123 Constitucional, a los patrones ya no podrán exigirles los trabajadores que les proporcionen cómodas e higiénicas habitaciones, ya que esta obligación se ha transformado en la simple constitución de un depósito y para ello deberán aportar el 5 % de los salarios de sus trabajadores y esta Institución Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores o sea el recientemente creado INFONAVIT, será la encargada de financiar a los trabajadores para que adquieran, construyan o reparen sus casas. Con anterioridad a la reforma de 1972, no obstante la obligación que establecía la Constitución, a cargo de los patrones, de proporcionarles a sus trabajadores habitaciones, el Estado no obligó a los patrones a cumplirla, ni los patrones, salvo escasas excepciones, se preocuparon por dotar de viviendas a sus trabajadores.

Si bien es cierto, que los beneficios sociales, son objetivos y aparentemente suficientes para atacar de fondo el problema, en realidad, en dos años que tiene el INFONAVIT de operar, ha recibido hasta el año de 1974 de una manera aproximada, la

cantidad de cinco mil millones de pesos por parte de los patronos y del gobierno federal una cantidad superior, sin embargo. solamente han podido satisfacer el 2% de las necesidades habitacionales de los trabajadores afiliados a dicho Instituto, que sobrepasan de los tres millones, lo que significa que al ritmo de crecimiento actual de la población, en cincuenta años, no se solucionará el problema habitacional en México. Es decir, - entre la duda, si la reforma a la Fracción XII del Artículo 123 fué benéfica o perjudicial, va que en realidad los trabajadores tenían un derecho, o sea el que se les proporcionara habitación cómoda e higiénica, y si bien el estado no había obligado a la clase patronal al cumplimiento de la misma, estaba latente y en cualquier momento lo podían hacer valer, en cambio ahora, solamente han ganado la posibilidad de hacerse dueños de su habitación, es decir, consideramos que actualmente solo tienen una - verdadera expectativa de derecho, en consecuencia, es posible que con reformas a la ley se pueda convertir en realidad este proyecto.

Desde luego que es importante señalar el ritmo de crecimiento de nuestra ciudad Capital, ya que se calcula que para el año de 1980 "habrá diez y seis millones de habitantes en nuestra capital "; "para 1990 serán veintinueve millones y para el año 2000 se llegará a la cifra pavorosa de veintisiete millones ". Estos cálculos son hechos en base al crecimiento que se han notado en los últimos veinte años. Se proponen "verdaderos polos de desarrollo, de modo que a la gente de la provincia se le proporcionen empleos en sus lugares de origen, para que no emigren hacia las ciudades..." (28) "Se han hecho tan mal los planes, que no han funcionado los llamados polos de desarrollo. La prueba de ello es que sigue llegando gente a la capital por miles y miles al mes." "La planeación debe ser racional y regional, con base en las uniones agropecuarias, independientemente de la descentralización industrial". (29)

(28).- ARQ. CARLOS REYES NAVARRO, Diario LA PRENSA, México,

9 de abril de 1975, Pág. 10 .

(29) Idem. Pág. 25.

Quizás en estas ideas que exponemos, queden plasmadas - las bases que pretendemos; ya dijimos que la clase patronal cumple con la obligación que le señala la Constitución de proporcionar vivienda al trabajador, haciendo la aportación al fondo nacional de la vivienda, pero es posible que un trabajador que tenga solamente el pago del salario mínimo, pueda obtener una vivienda decorosa, como se pretende, aunque existe la posibilidad, pensamos pesimistamente, en consecuencia, sería más lógico proponer que los patrones contribuyeran al fondo, por todos los trabajadores que no ganen simplemente el salario mínimo, y si tienen trabajadores que solamente perciban éste, están obligados a proporcionarle habitación, que podrán rentar o comprar de una manera opcional, y en todo caso el fondo nacional le facilite el numerario correspondiente.

Desde luego no pasa de ser una fórmula tendiente a solucionar el problema y que realmente exista un beneficio social para el trabajador y no vaya a quedar como letra muerta la reforma, pues ya la experiencia nos ha demostrado que la clase menos protegida económicamente es la que no obtiene los beneficios de la ley. Debe ser muy cauteloso el estado en este sentido ya que está obligado constitucionalmente a la asistencia social y a esta clase la deberá proporcionar si no la protege debidamente.

En consecuencia, la reforma sería a la fracción XII del apartado A, del artículo 123 constitucional, y para dejarlo en perfecta armonía, debería establecerse constitucionalmente, en la fracción VIII del mismo apartado y artículo 123, la posibilidad de que el salario mínimo pudiera ser descontado en un porcentaje mínimo, cuando se trate de adquirir una casa, ya que en la forma que actualmente se nos presenta, indica que el trabajador con salario mínimo no podrá adquirir estos bienes inmuebles ó habitaciones, porque el salario no debe ser embargado, ni sujeto de compensación o descuento, cuando es el mínimo, y por otra parte, en la Ley Federal del Trabajo y leyes que hemos analizado, se establece un sistema de garantía que no está a tono con

el Derecho Social.

En consecuencia, se presenta el problema, de que si un trabajador que obtiene como sueldo el salario mínimo, y éste no pueda ser objeto de descuento, en caso de que el trabajador se niegue a pagar los abonos, la resolución que se emitiera de descontarle de su salario la parte que le corresponda, daría origen a un juicio de garantías y este juicio lógicamente tendría - que ganarlo, ya que la resolución que a este respecto se pronunciara resultaría inconstitucional, y como en la especie, se suple la deficiencia de la queja en este tipo de amparos, resultaría perjudicado el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en consecuencia, ante esta posibilidad - también se les negaría a los trabajadores que se encontraran en este supuesto, las viviendas a que tienen derecho de conformidad con el Derecho Social, sin olvidar que la propia ley estima que las aportaciones de los patrones en todo caso se consideran como gastos de previsión social.

Otro aspecto interesante que comentar, a nivel de reforma constitucional, es la que señalamos al apartado B, del artículo 123 constitucional, que se refiere a la vivienda que se le debe proporcionar a los trabajadores al servicio del estado, ya que precisamos que hasta la fecha no se ha legislado, respecto a la reforma, es decir, ignoramos, si se van a incorporar los - trabajadores al Instituto Nacional de la Vivienda (INFONAVIT) o bien continuará el ISSSTE proporcionándoles facilidades para la adquisición, construcción o reparación de sus habitaciones, a este respecto, debemos analizar si el referido instituto que se creó recientemente, es suficiente para planear exitosamente - lo que le confiere la Ley, tiene encomendado, o si por - el contrario, el ISSSTE, que agupa a los trabajadores al servicio del estado, permite la separación, ya que al parecer, había cierta conformidad respecto a la forma en que se había desempeñado este Instituto. Los mismos comentarios podemos hacer al - respecto, realmente fué un beneficio el que obtuvieron los trabajadores o por el contrario, perdieron un derecho adquirido.

Estimamos, que en este caso tiene importancia vital la política que marque el Ejecutivo Federal, ya que es un grupo - muy importante el beneficiado o afectado, y a este respecto se guarda un hermetismo absoluto en las dependencias oficiales. - creemos que va a ser reformada la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y no - se incorporarán al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda, ya que la división constitucional obliga hasta cierto límite a continuar con la separación que desde hace tiempo existe, pero esta separación no se justifica desde el punto de vista del Derecho Social, pues tanto los trabajadores al servicio del estado, como los que no lo están pero se encuentran sujetos a la - Ley Federal del Trabajo, son trabajadores, y deben tener igual tratamiento.

Las consideraciones anteriores, tienen como base las reformas constitucionales anotadas, sin embargo como proposiciones concretas respecto a la reforma que estimamos de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, señalaremos las relacionadas con :

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

Los trabajadores del primer grupo, fueron excluidos de los beneficios del régimen constituido por la ley citada, ya - que el salario es variable por temporadas, siendo además imposible en muchos casos aplicar el artículo 294 de la Ley Federal del Trabajo, para aplicar las cotizaciones y porcentaje de las aportaciones por unidad de tiempo, ya que inclusive en este presupuesto, hay variantes notables, pues no se sabe en una temporada cuantas actuaciones tendrán y es por ello que la ley no los incluyó. De lo cual resulta que el salario es inestable aleatorio e irregular para fijarles la cotización respectiva , para ello proponemos, que se establezca la obligación de presentar un relación de los ingresos anuales del deportista, si es por ejercicios regulares su contratación. es decir de enero a diciembre de un año, tendrán la obligación de presentarla en el

mes de enero del año siguiente y si se trata de ejercicios irregulares, se presentaría en el primer mes que le siguiera al vencimiento de dicho ejercicio, es decir, un sistema similar a las declaraciones fiscales. En estos casos el porcentaje se le fijaría al patrón por anualidades y en todo caso se le podía dar un plazo de tres meses para pagar sus aportaciones, el Estado - proporcionaría su porcentaje en igual manera.

Siendo parecida la situación de los trabajadores a domicilio, ya que en el desempeño de sus labores no existe control o vigilancia y dirección de quien les proporciona el trabajo, - era difícil la cuantificación de sus ingresos, en tales condiciones estimamos que puede seguirse igual procedimiento al señalado con anterioridad, para los deportistas profesionales.

En ambos casos, pensamos, podía iniciarse el ingreso al régimen de protección de una manera voluntaria, por parte del - trabajador, en cuanto a su afiliación, pero obligando al patrón en un plazo prudente, que podía ser de un año.

Otro aspecto que en nuestra opinión no se encuentra legislado con la suficiente claridad y necesita de una reforma urgente es el caso que contempla la Ley del Instituto del Fondo - Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en aquellos casos que sobreviene la inexistencia de la relación laboral y el trabajador tiene a su cargo un crédito con el Instituto, éste le - concede una prórroga sin causa de intereses, en los pagos de - amortización que hubiera debido hacer, si no se hubiera interrumpido su relación laboral, y señala la citada ley, que la - prórroga será por doce meses, pero ella terminará si antes el trabajador vuelve a estar sujeto a otra relación laboral, estimamos que si nunca vuelve a estar sujeto a otra relación laboral, sería conveniente establecer que si el trabajador hubiere pagado regularmente durante cinco años o mas, sus amortizaciones y se viere imposibilitado de seguir cubriéndolos, tendrá derecho a que se remate en pública subasta el inmueble y del producto - una vez pagado el crédito insoluto, se le entregue el remanente.

Igualmente, debe fijarse la atención a los derechos here

ditarios de los trabajadores, ya que no están totalmente de acuerdo con el Código Civil, para el Distrito Federal, aplicable en materia federal, en toda la República.

Pero quizás de mayor importancia resulta el problema que representa el trabajador del campo, quien emigra constantemente a la capital, en busca de habitación y alimentos, ya que si bien es cierto, se ha empezado a atacar el problema de la habitación obrera en el país, no debemos olvidar que ya señalamos las pavorosas cifras del crecimiento de la población en nuestra ciudad y otras ciudades de la República.

Desde luego el problema de la vivienda campesina es diferente al de la vivienda obrera, es mayor el espacio en el campo para satisfacer las necesidades del campesino, pero también existen otras necesidades diferentes, la urbanización, los servicios municipales y otra muy importante, es el crédito, que se les proporciona, el cual solamente deben utilizar en la siembra del ejido, y no se les ha dado el crédito suficiente para la construcción de su habitación. Ahora bien, no debemos olvidar el plan para el desarrollo de la industria en el campo, que puede tener resultados positivos, que impedirán emigrar el campesino a las ciudades, pero es necesario incorporarlos, a esta clase trabajadora del campo, a los beneficios del Instituto.

Las investigaciones en el medio rural en materia de vivienda son incipientes, se ha tratado de conocer el problema a base de observaciones en planes piloto, de 16 diferentes regiones en que se dividió el país para esta investigación, pero todos coincidimos en señalar que lo que le falta al campesino son medios económicos para adquirir o mejorar su vivienda, y si se ha señalado que el campesino solamente podría disponer de cien pesos mensuales para pagar su vivienda, resulta que para resolver este problema, se necesitan inversiones que no podrá costear el trabajador del campo.

De lo anterior, resulta que no podemos proponer de una manera expresa las reformas, pero si es conveniente, que cuando

la capacidad económica del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, lo permita, se incorporen a este mecanismo al trabajador del campo, y en todo caso que para que esta integración sea posible, el crédito al campo sea real y efectivo, sin intermediarios, que permita la elevación del ingreso del campesino, para que en todo caso como trabajador tenga en el futuro la posibilidad de tener una habitación digna.

En noviembre de 1974, el Gobierno de la República, inició a través de los campesinos candelilleros, una acción tendiente a regenerar sus viviendas y poblados en el poblado de Ocampo, - Coahuila, con la colaboración de los trabajadores campesinos; se rehabilitaron y construyeron dos mil viviendas campesinas, correspondientes a los Municipios de Ocampo, Cuatrociénegas, San Pedro y Castaños, Sierra Mojada y San Buenaventura, todos ellos de Coahuila, de acuerdo con el programa del INDECO, en tal virtud, y con el objeto de solucionar el problema de los trabajadores del campo, es necesario una estrecha vinculación de los programas de los Institutos, que en la actualidad pretenden resolver el déficit de la vivienda en México, y en tal virtud, se justifica la reforma que se propone, ya que es necesaria la coordinación de esfuerzos tendientes a solucionar el fin que se propone.

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

Primera.- México, país de tradiciones, afronta un grave problema, el aumento de población, constante, que genera un -- desmedido crecimiento en los centros urbanos y el aquellos lugares en que se ha desarrollado la industria, lo que aumenta -- por razón natural, el déficit de las viviendas.

Segunda.- Igualmente y como consecuencia de lo anterior, abundan las viviendas incómodas. insalubres y carentes de buenos servicios urbanísticos.

Tercera.- Existen comunidades rurales que carecen de -- todo, y unos cuantos centros urbanos tienen obras que denotan a simple vista que existe una desigualdad en la distribución de -- los ingresos.

Cuarta.- La elevación del nivel de vida del trabajador , es una condición esencial para la solución del problema habitacional del trabajador.

Quinta.- Con la creación del INFONAVIT, que demuestra un verdadero avance social, es posible solucionar el problema de -- la habitación en México.

Sexta.- Es necesaria una verdadera planeación de la vivienda, para poder solucionar o aminorar el problema de la vivienda o disminuir el déficit de la vivienda en nuestro país.

Séptima.- Consideramos que deben incrementarse las aportaciones de los patrones al fondo del INFONAVIT, ya que la solución del déficit de la vivienda requiere mayores inversiones.

Octava.- Ante la importancia del problema el INFONAVIT , en cumplimiento a su responsabilidad legal, debe aumentar su -- ritmo de trabajo, que esté acorde con el ritmo de crecimiento -- de las ciudades.

Novena.- Para que exista perfecta concordancia entre las leyes que analizamos, es menester, reformar la Ley del INFONAVIT a fin de resolver la situación jurídica de los trabajadores al servicio del Estado, y otros trabajadores que en la actualidad se encuentran excluidos de los beneficios de la citada Ley.

Décima.- Es necesario también incluir al trabajador del campo en los beneficios que consagra la constitución y que han quedado plasmados en el Derecho Social y las funciones a desarrollar por el INFONAVIT.

Undécima.- Como señalamos, siendo eminentemente de tipo económico la solución del problema, deben cuidarse los créditos destinados al campo, para ver si bien empleados, pueden hacerse extensivos para la adquisición de viviendas por parte de los trabajadores campesinos.

Duodécima.- Partiendo del mensaje del Constituyente de 1917, en relación al Derecho Social y haciendo mía la definición de Derecho Social del Maestro Alberto Trueba Urbina que dice que Derecho Social es el conjunto de principios, instituciones y normas que en función de integración, protegen, tutelan y reivindicar a todos aquellos que viven de su trabajo y a los económicamente débiles, estimo fundadas las reformas que se proponen.

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

- (1) -- NACIONES UNIDAS, Informe Provisional del Seminario Sobre Estadísticas y Programas de la Vivienda, Mar de Plata, 1963.
- (2) -- NACIONES UNIDAS, Urban Land Policies. New York, 1952.
- (3) -- A. BASSOLS. Zonificación de México para Planeación Económica y Social. Dirección de Planeación de la Secretaría de la Presidencia, México, 1965.
- (4) -- C. SJOBERG, The Origin and Evolution of Cities. Scientific American, Septiembre 1965.
- (5) -- El Perfil de México en 1980, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México. Siglo XXI Editores, S.A., 1971.
- (6) -- Centro Latinoamericano de Demografía, Informes.
- (7) -- CELADE, Proyección de la Población total, por sexo y grupos de edad y Proyección Urbana Rural, Santiago de Chile, 1965.
- (8) -- Diario Oficial de la Federación, México, 1972.
- (9) -- MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, El Congreso Constituyente de 1916-1917, Colección México.
FELIX F. PALAVICINI, Historia de la Constitución de 1917, Tomo I. México.
- (10) -- Declaración Universal de los Derechos del Hombre.
- (11) -- ALBERTO TRUEBA URBINA, Comentarios al Artículo 136 de la Nueva Ley Federal del Trabajo, 14a. Ed.; Editorial Porrúa, México.

Diario Oficial de la Federación. Diversos que se citan,

de fecha diversa, que contienen los decretos y leyes - que se indican, México.

- (12).- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Editorial Porrúa, S.A., México, 1974.
- (13).- RAUL A. CACHO, La vivienda, cincuenta años de la Revolución, México.
- (14).- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Op. Cit.
- (15).- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Op. Cit.
- (16).- NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO REFORMADA, Editorial Porrúa, S.A., México, 1975, autores ALBERTO TRUEBA URBINA y JORGE TRUEBA BARRERA (todos los artículos comentados).
- (17).- JESUS SILVA HERZOG, El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria, México.
- (18).- MIGUEL GONZALEZ AVELAR, La Constitución de Apetztingán y otros estudios, S.E.P., México, 1973.
- (19).- LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, Cuarta parte de la Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada, Editorial Porrúa, S.A., México, 1975.
- (20).- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, Sábado 20 de febrero de 1971, México.
- (21).- y (22) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Op. Cit.

- (23).- LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, ISSSTE, México, 1960.
- (24).- INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, Instructivo, ISSSTE, México, 1960.
- (25).- TRUEBA URBINA ALBERTO, Nueva Ley Federal del Trabajo - Reformada, Ley y Reglamento del INFONAVIT. Op. Cit.
- (26).- TRUEBA URBINA ALBERTO, La Primera Constitución Político-Social del Mundo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1971.
- (27).- TRUEBA URBINA ALBERTO, NUEVO DERECHO DEL TRABAJO, Editorial Porrúa, S.A, México, 1970.
- TRUEBA URBINA ALBERTO, NUEVO DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO, Editorial Porrúa, S.A., México, 1971.
- TRUEBA URBINA ALBERTO, EL NUEVO ARTICULO 123, EDITORIAL PORRUA, S.A., México, 1967.