



824
2ej.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

ESTUDIO DOGMÁTICO DEL ARTÍCULO 58
DE LA LEY DEL INFONAVIT

T E S I S

QUE PARA ASPIRAR AL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA EL PASANTE
JOSE SALGADO SOTELO

MEXICO, 1995

ASESOR: DR. EDUARDO LOPEZ BETANCOURT

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.



824
2ej.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

ESTUDIO DOGMATICO DEL ARTICULO 58
DE LA LEY DEL INFONAVIT

T E S I S

QUE PARA ASPIRAR AL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA EL PASANTE
JOSE SALGADO SOTELO

MEXICO, 1995

ASESOR: DR. EDUARDO LOPEZ BETANCOURT

FALLA DE ORIGEN



**Delito es el acto típicamente
antijurídico culpable, sometido a veces
a condiciones objetivas de penalidad,
imputable a un hombre y sometido a una
sanción penal.**
LUIS JIMENEZ DE ASUA

**ESTUDIO DOGMATICO DEL ARTICULO 58
DE LA LEY DEL INFONAVIT**

José Salgado Sotelo

Desde el punto de vista puramente
formal y de acuerdo con nuestro
sistema positivo, generalmente una
conducta es delictuosa cuando está
sancionada por las leyes penales...
FERNANDO CASTELLANOS TENA

INDICE

INTRODUCCION

9

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS

DERECHOS SOCIALES EN EL MARCO

DEL ESTADO MEXICANO

12

**A) Los derechos sociales en
la historia universal**

12

B) El Estado mexicano

24

1. Forma de gobierno

24

2. Niveles de gobierno

28

3. División de poderes

29

4. Mecanismos de coordinación

29

C) El bienestar social

30

D) El derecho social

32

**E) La administración pública de
los derechos sociales**

33

**F) Los derechos sociales y el gasto
público**

40

G) Polarización social y acciones sociales emergentes	42
--	----

CAPITULO SEGUNDO

LA CREACION DEL INFONAVIT COMO EXPRESION DEL DERECHO SOCIAL	47
A) Antecedentes	47
B) Fundamento legal	48
1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	48
2. Ley Federal del Trabajo	53
C) Fundación del Instituto	58
D) Evolución	60

CAPITULO TERCERO

ANALISIS DE LA LEY DEL INFONAVIT	65
A) Estructura	65
B) Contenido esencial	66

CAPITULO CUARTO

ESTUDIO DOGMATICO DEL ARTICULO 58	74
A) Concepto de fraude	74

B) El delito de fraude en el Código Penal del DF	74
C) Estudio del artículo 58	76
1. Conducta	76
2. Acción y omisión	77
3. Resultado	77
4. Lugar y tiempo de la comisión del delito de fraude	79
5. Tipicidad y atipicidad del delito de fraude	81
6. Antijuridicidad	82
7. ¿Existen causas de justificación?	82
8. Culpabilidad	83
9. Imputabilidad	83
10. Punibilidad y excusas absolutorias	84
11. Tentativa	85
12. Participación delictuosa	86
13. Concurso de delitos	87
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	91
BIBLIOGRAFIA	94

INTRODUCCION

El presente trabajo se propone analizar desde un punto de vista dogmático las implicaciones y el contenido jurídicos del artículo 58 de la Ley del INFONAVIT.

Sin duda alguna, uno de los problemas más importantes que padece el país, sobre todo en las grandes ciudades, es el de la vivienda. El Estado mexicano ha buscado resolver este problema o, cuando menos, avanzar en su solución, atendiéndolo sectorialmente, de tal modo que las Fuerzas Armadas cuentan con su propio Instituto de Vivienda, lo mismo que los trabajadores al servicio del Estado y quienes trabajan para la empresa privada. En este último caso se trata del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), organismo que quedó instalado formalmente el 10. de mayo de 1972, luego de que durante los dos años previos el gobierno del Presidente Luis Echeverría Álvarez había detectado la necesidad y la conveniencia de que existiera un fondo destinado por ley a combatir el problema de la vivienda entre los trabajadores de la iniciativa privada.

En la misma fecha señalada fue promulgada la Ley del INFONAVIT,

que responde a una reforma introducida en el Apartado A del artículo 123 constitucional y al espíritu de la Ley Federal del Trabajo de 1970. Ambos ordenamientos establecen la existencia de un fondo de vivienda que se constituirá con las aportaciones de los trabajadores, de los patrones y del Gobierno Federal, de acuerdo con el esquema tripartita que ha caracterizado, en general, a la política social del Estado mexicano posrevolucionario.

El problema que aquí se plantea consiste en analizar las premisas y las implicaciones del artículo 58 de la Ley del INFONAVIT, el cual previene que "se reputará como fraude y se sancionará como tal, en los términos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, el obtener los créditos o recibir los depósitos a que esta ley se refiere, sin tener derecho a ello, mediante engaño, simulación o sustitución de persona."

No obstante esa previsión, ha sido frecuente que las autoridades tengan que perseguir a individuos que incurren en fraude al ofrecer a personas incautas proporcionarles vivienda del INFONAVIT a cambio de una cuota que supuestamente permitirá darles preferencia sin que les corresponda.

En fecha reciente la dirección del Instituto ha anunciado que este último encaminará sus tareas a financiar la vivienda, más que a

construirla, lo cual implica un giro en sus objetivos fundamentales. Tanto el fraude que suele cometerse con las prerrogativas que otorga el Fondo a los trabajadores, como este nuevo giro en las actividades del Instituto, tienen derivaciones sociales trascendentes, lo cual justifica, desde este punto de vista, el estudio del tema que propongo, con el fin de recomendar formas de prevenir y combatir de manera eficaz el fraude al abrigo de las tareas del Instituto. Es de esperarse que con la reorientación de las actividades de este último se torne más frecuente el intento de defraudar tanto al propio Instituto como a los trabajadores.

Para lograr su objetivo, este trabajo consta de cuatro capítulos, además de esta introducción y un capítulo de conclusiones. El primer capítulo expone un breve panorama de la evolución de los derechos sociales en México. El Capítulo Segundo ubica la creación del INFONAVIT en el contexto del derecho social mexicano. El Capítulo Tercero presenta un análisis general de la Ley del INFONAVIT, que crea a este órgano y rige su operación. Por último, el Capítulo Cuarto es un estudio dogmático del artículo 58 de la mencionada Ley.

CAPITULO PRIMERO
ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS DERECHOS SOCIALES
EN EL MARCO DEL ESTADO MEXICANO

A) Los derechos sociales en la historia universal

La idea del Derecho Social que en seguida nos proponems exponer y desarrollar no es original, ya que la misma ha flotado en el ambiente socioeconómico desde hace muchos siglos, pero ella tiene la virtud de ser antigua y peligrosa. Además, esta idea del Derecho Social, por ser inmanente al hombre, encierra en sí toda una teoría que se relaciona directamente con las fuerzas del trabajo y del capital que hacen posible el proceso productivo dentro del vasto campo de la sociedad.

Tal idea, en cuanto a su enunciación, se debe al mérito profesor de la Universidad de Heidelberg, Gustavo Radbruch, quien, después de haber sido diputado a la asamblea constituyente de Weimar, que proclamó su Constitución correspondiente el 11 de agosto de 1919, en el libro que publicó en 1929, Introducción a la Ciencia del Derecho, habló del Derecho Social del Porvenir, como una tercera

división, que se contraponen abiertamente a la tradicional dicotomía del Derecho: público y privado.

El Derecho, como cualquiera otra rama del saber humano, es único e indivisible. Sin embargo, por motivos de orden didáctico o metodológico, al Derecho, desde la antigüedad, para su enseñanza y comprensión, se le practicó una dicotomía, de la cual resultaron dos distintas clases de Derecho: público y privado.

Por las mismas razones de carácter didáctico o metodológico que ya apuntamos, estos derechos a su vez fueron subdivididos. El público en los derechos constitucional, administrativo, penal y procesal, y el privado, en los derechos civil, mercantil y procesal.

La división primaria y las subdivisiones secundarias a que hemos hecho referencia tal vez hayan tenido alguna o mucha utilidad en el pasado para el estudio del Derecho, pero las mismas ahora ya no tienen razón de ser, ya que en virtud de la aparición de un nuevo Derecho, el del trabajo, con características propias y completamente autónomas, al Derecho de que hablamos hay que dividirlo en tres clases: público, social y privado, con sus correspondientes subdivisiones.

Por tanto, los derechos público y privado quedarían integrados como ya se dijo, y el Derecho Social, así: derecho económico, derecho

del trabajo y derecho de la seguridad social.

El derecho civil contemporáneo, cimiento del derecho social, se formó sobre los escombros de la sociedad esclavista que vivió hace más de dos milenios en la Península Itálica, adoptando como trasfondo uno de los aspectos aristotélicos de la justicia (aquella terrible mancha de la justificación de la esclavitud con la que el fundador del Liceo se empeñó en enunciar el derecho de la antigua Hélade) nutriéndose, además, de un acendrado individualismo y de las tesis del liberalismo económico que gobernaron las estructuras de la sociedad capitalista.

Por otra parte, debe asentarse que el primer campo fértil para los derechos sociales fue el Derecho del Trabajo o Derecho Laboral. Durante muchos años prevaleció en las sociedades de todos los tiempos el concepto del trabajo como mercancía, hasta que recientemente, hará más de cincuenta años, a dicha concepción se le opuso otra en la que se establece que el trabajo no es una mercancía y, por lo tanto, tampoco es un artículo de comercio, lo que dio por resultado una moderna y renovada consagración del trabajo, que se enuncia así: el ejercicio de la noble profesión de trabajar.

Sin embargo, para llegar a la conclusión anterior, de que el trabajo no es una mercancía, ni se encuentra en venta a la oferta del mejor postor, fue preciso vencer la teoría de la autonomía de la

voluntad, como otro de los supuestamente inobjetable bastiones del derecho civil, con la nueva fórmula de la relación de trabajo, que se encuentra subsumida en la declaración de los derechos sociales en la Constitución de 1917.

En efecto, por lo que se refiere al caso mexicano -del cual hablaremos más adelante- los constituyentes de 1917 le expropiaron al derecho civil las relaciones de trabajo, y aunque fue necesario esperar más de medio siglo para que se consumara dicha expropiación, en la Ley Federal del Trabajo de 1970, por virtud de las relaciones de trabajo expropiadas, el trabajo ahora ha dejado de ser cautivo del derecho civil, en cualquiera de sus múltiples fatales fórmulas contractuales, y hasta de aquella otra del contrato sui generis, con la que se pretendió sustituir a las del derecho privado, para convertirse en un derecho y un deber sociales. Además, hoy, el trabajo ya no es un artículo de comercio. Exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.

También debe hacerse hincapié en la importancia que tiene para el Derecho Social el momento en el que las normas del derecho laboral se separan de las del derecho civil.

Una de las razones del surgimiento del derecho social es la

contraposición de vastos sectores a las premisas del individualismo y el liberalismo.

Suele emplearse los términos individualismo y liberalismo como sinónimos que se emplean para designar la estructura de un mismo sistema creado por el hombre para expoliar a sus semejantes, lo cual es un error por las siguientes razones:

"Individualismo y liberalismo no son términos sinónimos, si bien no siempre se fija con nitidez su diferencia: el primero pertenece a una concepción filosófica de la sociedad y del hombre, mientras el segundo, que posee dos acepciones: liberalismo político y liberalismo económico, se refiere a una actitud del Estado y a una manera de enfocar los problemas económicos." (De la Cueva).

El individualismo, cuyos orígenes se hacen remontar a los sofistas de la antigua Grecia, encuentra en el pensamiento renacentista de la edad moderna su más firme antepasado y se eleva en el siglo de las luces a una idea-guía para determinar la estructura y actividad del Estado y proporcionar las bases de la doctrina del derecho natural y de los derechos del hombre, finalidad suprema de las instituciones políticas y jurídicas.

El liberalismo (político o económico), concebido fundamentalmente por Adam Smith, considerado como el fundador de la

ciencia económica liberal, proviene de estas tres corrientes: fisiócrata, ideas de David Hume y doctrinas del derecho natural. Con estas tres corrientes Smith hizo lo que sigue: de la primera tomó el principio del orden natural, despojándolo del carácter providencial que le atribuían los fisiócratas; de la segunda, la moral utilitaria y consiguientemente, la idea de que la utilidad es el motor fundamental de las acciones humanas y la única capaz de realizar el orden natural; y de la tercera, la idea de la libertad como un derecho natural del hombre.

a) Individualismo. Nadie mejor que Mario de la Cueva ha hecho un extracto de la concepción filosófica de la sociedad y del hombre que se denomina individualismo. Por tal motivo, de dicho extracto, vamos a entresacar los siguientes datos, los cuales se encuentran en la obra del citado maestro: El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, publicada por la Editorial Porrúa, S. A. 2a. edición, páginas 6 y siguientes.

La humanidad debe a Rousseau la concepción política y jurídica del individualismo: los hombres son por naturaleza libres e iguales, no obstante lo cual, al nacer son envueltos por las cadenas de la sociedad. Hubo una época de la historia en la que los hombres vivieron en estado de naturaleza, de acuerdo con los principios de la idéntica libertad de todos y de la igualdad natural de los derechos, una época en la que no existía ningún poder sobre ellos y en la que

se desconocía el dominio del hombre sobre el hombre. De esta concepción individualista extrajeron los representantes del pueblo ante la asamblea nacional de Francia de 1789 la idea de los derechos naturales del hombre: cada ser humano posee, por el solo hecho de serlo, un conjunto de derechos eternos e inmutables, por lo tanto, inalienables e imprescriptibles, que toman su fundamento en la naturaleza del hombre y de los que ningún ser humano puede ser despojado. La vida conforme a la naturaleza, el estado de naturaleza, como generalmente se la llama, desapareció, según la explicación del Discurso, con la creación de la propiedad privada, pues en el instante en que un hombre acotó un coto y dijo: éste es mío, y excluyó de su uso a los demás, se perdieron la libertad y la igualdad. Si ésta es la realidad dentro de la que viven los hombres, es preciso, enseña Rousseau, encontrar una forma de sociedad en la cual el hombre, entregándose a todos, no se entregue en realidad a nadie, y permanezca tan libre como antes, tan libre como lo es de acuerdo con su naturaleza.

b) Liberalismo. El liberalismo político, constitutivo del sistema individualista y liberal burgués, tuvo una finalidad única: garantizar a la burguesía los principios del derecho natural y de la economía liberal. Si los hombres son por naturaleza iguales los unos a los otros y libres, deben continuar siéndolo, a fin de que cada uno busque libremente, sin ninguna interferencia, su bienestar y su felicidad, sin más limitaciones que el respeto a la idéntica libertad

de los demás. En una sociedad así, la misión del Estado y del derecho puede únicamente consistir en la garantía de la coexistencia de las libertades. Guillermo de Humboldt acuñó una frase perfecta para aquel sistema: la mayor cantidad posible de libertad y la menor cantidad posible de Estado y de derecho. (De la Cueva).

La Revolución Francesa tuvo mucho que ver en la consolidación de los derechos sociales. Como todos los movimientos sociales trascendentes, la revolución de Francia de 1789 se inició por un hecho que aparentemente no tenía ninguna importancia; el escamoteo de la sal, que provino de parte de la clase burguesa en perjuicio de la clase asalariada.

La causa del escamoteo de la sal, en la forma en que se ha enunciado, fue lo que desencadenó la más cruenta de las revoluciones, tanto por las bajas materiales y morales que produjo como por la exaltación de las nobles ideas que propició.

Alrededor de 1789, en Francia, la sal era empleada como moneda de curso legal. Con ella los señores que vivían en las grandes ciudades como París o en las grandes villas como Lyon cubrían los pequeños compromisos que adquirían con los trabajadores considerados como manuales: artesanos y domésticos, principalmente.

Por otra parte, como la sal escaseó de manera muy particular en

toda la Francia, los señores burgueses de París, de Lyon y de otras ciudades o villas no tuvieron más remedio que escamoteársela a aquéllos que les prestaban algunos servicios personales como artesanos o domésticos, pero esta nueva situación no pudo ser tolerada por los ofendidos, pues éstos con la sal, precisamente, realizaban permutas comerciales de toda índole y, por tanto, al verse reducidos los mismos en el pago de sus salarios, decidieron ir a la revolución, la más contradictoria que recuerde la especie humana, porque siendo un pleito por el correcto pago del salario, en Francia únicamente, trascendió a todo el mundo con sus ideales de libertad, igualdad y fraternidad, los cuales a su vez sirvieron de fundamento a otras revoluciones.

Antes, en, y después, de la Revolución Francesa, el derecho del trabajo adquiere la fuerza con la que ahora cuenta. La fuerza del trabajo adquiere la fuerza con la que ahora cuenta. La fuerza del derecho del trabajo de que se habla se alimenta de los dos motivos que propiciaron y resolvieron la revolución de 1789: la sal, en cuanto al incumplimiento de su correcto pago; y el Código de Napoleón, en cuanto a los injustos preceptos legales que el mismo contenía.

Los salarios, antes y después de la revolución de julio, se determinaron por la ley de la oferta y la demanda, siguiendo el criterio que sostenía la ciencia económica de aquellos tiempos, y el

Código Civil Francés era igual para todos, lo que hacía imposible un derecho de excepción para un grupo o una clase. Este fue el pavoroso saldo que dio la revolución burguesa que encabezaron los licenciados Robespierre y Dantón y el médico Marat, unido a un derecho de libertad que sólo servía a los menesterosos para morir de hambre con mayor tranquilidad, una concepción de igualdad ante la ley que hacía palpablemente desiguales a los hombres y una idea de la fraternidad que retardó el advenimiento de la verdadera hermandad que debe privar entre todos los seres de la especie humana.

Sin embargo, con todo lo mal que estuvo planteada la revolución de Francia, la misma trajo consigo un sinnúmero de elementos que hicieron posible el desenvolvimiento del derecho del trabajo: el contrato, por medio del cual comenzó a fijarse la jornada máxima de labores, la estipulación de los salarios y el balbuciente derecho a la suspensión del trabajo. "La política revolucionaria es la irrupción social en la vida privada."

Llegado el siglo XIX, en el desarrollo del industrialismo, que es el paso de la producción manufacturera a la fabril, en que apareció el fenómeno del desempleo por la introducción de máquinas y una explotación mayor del hombre, provocaron revoluciones en Europa y más tarde el engrandecimiento del capitalismo. Así se desprende del propio Manifiesto Comunista de Carlos Marx y Federico Engels, en 1848, para alentar la lucha de la clase obrera. Pero ninguna de las

revoluciones industriales del siglo pasado lograron acabar con el sistema capitalista: tan sólo se obtuvo una legislación que suavizó la explotación con una reducción de la jornada, así como la baja de la mano de obra masculina con el empleo de mujeres y menores; sin embargo la explotación capitalista dio origen al crecimiento de la clase obrera y a su lucha permanente en contra de los explotadores.

A lo largo del siglo XIX fueron dos los fenómenos que dieron vida al derecho del trabajo: el advenimiento del capitalismo y los principios de la revolución francesa, los cuales, al fortalecer el individualismo jurídico y el liberalismo económico, propiciaron el desencadenamiento definitivo de la lucha de clases. "La euforia republicana, la influencia del socialismo utópico y sobre todo, la fuerza de convicción de Manifiesto Comunista, llevaron al movimiento obrero a proponer un conjunto de principios en los que plasmó en todo su esplendor la idea del derecho del trabajo: si el liberalismo económico facilitó la expuesta por la clase trabajadora para atemperarla."

Ya en el presente siglo, indiscutiblemente que el derecho del trabajo evolucionó en forma muy notoria dentro del lapso en el que se verificaron las dos grandes guerras, habiendo sido escenificada la primera de ellas en los años 1914 a 1918 y la segunda de 1939 a 1945, y es que este tipo de acontecimientos por lo general disocia y asocia a los hombres, lanzándolos a ellos a una constante superación en

todos los aspectos de la vida. Así, pues, la primera de las guerras mundiales, trajo como consecuencia la expedición de cuatro documentos que establecieron derechos en favor de la clase obrera: la Constitución político social de México; la Constitución socialista de Weimar; la Constitución comunista de la U.R.S.S. y el Tratado de Versalles.

El 5 de febrero de 1917 se promulga la Constitución mexicana, la cual contiene todo un título que finca derechos a favor de la clase asalariada; el 11 de agosto de 1919 es proclamada la Constitución alemana, de Weimar, que establece garantías de carácter social en beneficio de todos aquéllos que prestan servicios personales; en 1918, como resultado de la revolución de octubre, la U.R.S.S. expide para el mundo la primera Constitución de naturaleza comunista, y el 28 de junio de 1919, en el Tratado de Versalles, que pone fin a la Primera Guerra Mundial, se crea la Organización Internacional del Trabajo.

B) El Estado mexicano**1. Forma de gobierno**

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de la ley fundamental."¹

Es decir, nuestro régimen se autodefine constitucionalmente como republicano, representativo, democrático y federal.

El sistema republicano tiene como base el relevo del gobierno; la renovación periódica y, por tanto, excluye por completo el carácter hereditario.

En cuanto a la democracia, de acuerdo con la definición de Martínez de la Serna, "representa el gobierno ejercido por las mayorías en beneficio de todos y del bien común, y cuando las mayorías actúan sólo en favor de las mismas mayorías y no en provecho de todos, se dará en ese momento nacimiento a la demagogia. Un

gobierno es puro o impuro si cumple o no respectivamente el postulado del bien común de todos."²

Aquí conviene señalar que la creación de organismos por iniciativa presidencial -como en el caso del INFONAVIT- sería más difícil bajo un régimen parlamentario. Partamos, por tanto, de la base de que el INFONAVIT y la Ley que lo rige existen por voluntad presidencial, y la naturaleza de esta voluntad sólo puede explicarse por la presencia del fenómeno presidencialista.

El presidencialismo y las acciones que emprende -como en el caso de la creación del INFONAVIT- son asimilados gracias a los siguientes factores:

- a) La aceptación social de la idea de que el gobierno debe ser activo y reformista y no un simple protector del orden establecido.**
- b) El derrumbe del federalismo legislativo.**
- c) El derrumbe del principio de la división de poderes como definición de la relación que debe existir entre el congreso y el ejecutivo en la elaboración de las leyes.**
- d) El derrumbe del principio de que el poder legislativo no**

puede delegar sus facultades.

- e) El efecto de las dos guerras mundiales sobre las atribuciones del ejecutivo como comandante en jefe y de su papel en las relaciones internacionales.³

En otras palabras, los factores que hacen posible la presencia activa del Poder Ejecutivo en la gestión de las necesidades sociales son: los problemas económicos, sociales y de planeación; los problemas de defensa y militares; su papel en las relaciones internacionales; la delegación de facultades legislativas, y el control de la opinión pública a través de los medios de comunicación.

Sin embargo, cada país en el que se ejerce el poder presidencial tiene sus propias peculiaridades que lo distinguen de los demás. En el caso mexicano la mayoría de las condiciones mencionadas han estado históricamente presentes para configurar nuestro régimen presidencial. No obstante, también deben señalarse factores culturales presentes en el fenómeno. Entre tales factores destaca, en nuestro caso, el mestizaje.

En el terreno de la Ciencia Política el concepto de "presidencialismo" se acuña como consecuencia de la excesiva concentración de atribuciones y facultades que caracteriza al ejercicio del poder ejecutivo en ciertos regímenes, entre los cuales

destaca el caso mexicano.

En México, las características esenciales del sistema presidencial son las siguientes:

- a) El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de gobierno.
- b) El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo cual le da independencia frente a éste.
- c) El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.
- d) Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el congreso.
- e) Ni el presidente ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del congreso.
- f) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.
- g) El presidente no puede disolver el congreso, pero éste

tampoco puede darle un voto de censura.⁴

Sin embargo, como lo advierte Carpizo, a quien cito, claro está que no todas esas notas distintivas del sistema presidencial se dan en todas las sociedades organizadas bajo ese régimen y mucho menos en forma pura, "pero establecer sus principios nos sirve para poder precisar si un sistema es presidencial con matices de parlamentario o viceversa. En principio, en un sistema presidencial la separación de poderes debe ser más clara, diáfana y profunda, ya que se trata de realizar un deslinde tajante entre los poderes ejecutivo y legislativo, y de que miembros de uno de ellos no sean al mismo tiempo miembros del otro."⁵

2. Niveles de gobierno

En nuestro país existen tres niveles de gobierno: el federal, del cual ha emanado la creación del INFONAVIT, y el estatal y el municipal, que establecen mecanismos de coordinación administrativa con dicho Instituto, pero no tienen influencia directa en su gestión.

3. División de poderes

Para los fines de este trabajo debe señalarse que la existencia de tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) no ha influido en la fundación del INFONAVIT, pues ella se deriva de la voluntad presidencial, como ya se dijo en el primer inciso de este apartado. La división de poderes, luego entonces, no influye en la gestión del Instituto al que me refiero, habida cuenta de que es el Ejecutivo quien directamente informa al Legislativo acerca de las actividades que lleva a cabo el mencionado organismo. Por su parte, el Poder Judicial tiene relación con el INFONAVIT sólo en el caso de que se trate de perseguir ilícitos, como en el caso del fraude, al que se refiere el artículo 58 de la Ley a la que se refiere esta tesis.

4. Mecanismos de coordinación

En la integración y la ejecución de sus programas, el INFONAVIT, que tiene en su estructura una composición tripartita -como se verá en el Capítulo Segundo-, debe coordinarse ante todo con las secretarías del Trabajo y Previsión Social, y de Desarrollo Urbano y Ecología, así como con los gobiernos locales y municipales, de acuerdo con los lugares en los que deba otorgar financiamientos o edificar

viviendas. Los mecanismos de coordinación consisten en consultas mediante las cuales los programas de vivienda de los diversos organismos gubernamentales deben estar complementados entre sí.

C) El bienestar social

No es propósito de este trabajo ahondar en los orígenes del llamado "Estado benefactor", pues existen abundantes estudios sobre ese tema. Sólo queremos señalar de manera breve cómo surge la idea de que el Estado está obligado a procurar el bienestar de los miembros de la sociedad civil, especialmente de aquellos segmentos que han estado marginados de los beneficios del desarrollo.

El liberalismo decimonónico dio lugar en nuestro país a dos orientaciones fundamentales: el liberalismo ortodoxo, que sustentó la idea conservadora, y el liberalismo heterodoxo, cuyo líder espiritual fue Ignacio Ramírez, y dio lugar a la idea liberal.

Como lo señala don Jesús Reyes Heróles, en México triunfó una orientación liberal social, que consideraba necesario modernizar al país sin abandonar el propósito de derramar los beneficios de esa modernización entre todos los habitantes, especialmente entre los más desprotegidos, por contraposición a un liberalismo ilustrado,

inspirado en las ideas originales de Smith y Ricardo.⁶

El resultado de la fermentación del liberalismo social a lo largo del siglo XIX, y de sus pugnas con el liberalismo ilustrado, fue el movimiento revolucionario de 1910, y de éste, la Constitución de 1917.

El efecto de uno solo de los artículos de dicha Constitución, el 27, dio lugar a una creciente participación del Estado mexicano en la economía, con el fin de paliar los efectos de un sistema que, capitalista al fin, no estaba orientado a generar igualdad y justicia sociales. Desde entonces presenciábamos en México a un Estado conciliador, de índole bonapartista, aparentemente situado por encima de las pugnas entre las clases sociales.

Por ello, Jaime Ornelas advierte que en nuestro país, "unas veces, se considera al Estado al margen de las clases sociales y como un servidor colectivo. Otras veces, al Estado se le pretende por encima de la sociedad misma y actuando en razón exclusiva de sus propios intereses, lo cual lo hace aparecer como una entidad que no sirve a clase social alguna sino a sí mismo."⁷

Sin incurrir aquí en tal error, sin embargo, debemos admitir que la orientación de las políticas gubernamentales postrevolucionarias en México fue muy distinta a las que en tiempo paralelo aplicaron

otros países capitalistas, de ahí que deba reconocerse al Estado mexicano su orientación social y su preocupación por amortiguar los **desequilibrios sociales** mediante la creación y el fortalecimiento de un vasto y sólido régimen de derecho social.

D) El derecho social

Según Alberto Trueba Urbina, el término "derecho social", como concepto y como disciplina, fue acuñado por el liberal Ignacio Ramírez, durante las sesiones del Congreso Constituyente de 1856-1857, del cual emanó la Constitución en la que se basó en mayor medida la actual.⁸

El citado autor considera que el derecho social consiste en erigir al rango de leyes ciertas normas que buscan proteger a los grupos marginados y a quienes por su propia naturaleza tienden a serlo (menores, mujeres, huérfanos y jornaleros).

En el marco de la actual Constitución mexicana, se considera que la columna vertebral del derecho social está constituida por los artículos 3o., 27 y 123. El primero, como sustento de una política educativa nacionalista, laica y fomentadora de la libertad del hombre; el segundo, como pilar de la propiedad nacional sobre la

tierra y las aguas y la protección del ejido y la comunidad; y el 123, como basamento de la política laboral, abiertamente inclinada a la defensa del trabajador, en detrimento del patrón.

La existencia de esos artículos ha dado lugar a todo un sistema jurídico y a una estructura administrativa orientadas a la ejecución de los ordenamientos de derecho social y al cumplimiento de prestaciones en beneficio de la sociedad en general (mediante la educación), de los trabajadores (por medio del derecho laboral) y de los campesinos (mediante la protección de la tenencia de la tierra y la protección de los derechos de la nación sobre sus bienes territoriales esenciales).

E) La administración pública de los derechos sociales

De acuerdo con la opinión de Pichardo Pagaza, la estructura actual de la administración pública de los servicios sociales o de bienestar social está integrada por cuatro sectores: Educación, Trabajo y Previsión Social, Salud y Desarrollo Urbano y Ecología. Se considera dentro de esos sectores incluso a organismos que, aunque no sectorizados, por la naturaleza de sus acciones deben o pueden ubicarse en ellos.

El sector Educación está coordinado por la Secretaría de Educación Pública y su más remota antecesora fue creada por decreto del 8 de noviembre de 1821. Hoy, constituye el sector más importante desde el punto de vista de la población a la que atiende y los servidores públicos que atiende.

Este sector es el encargado de dar vigencia al contenido del artículo 3o. constitucional; sin embargo, otros artículos de ese ordenamiento también tienen relación con sus tareas: el 5o. (libertad de profesión); 27, fracción III (que otorga capacidad para adquirir bienes raíces y administrar capitales a las instituciones de beneficencia cuyo objeto sea la investigación científica y la difusión de la enseñanza); 31, fracción I, (que establece la obligación ciudadana de proporcionar educación primaria a los menores de quince años); 73, fracción XXV (que faculta al Congreso para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales, de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, etcétera); 123, fracción VI (de acuerdo con el cual los salarios mínimos de los trabajadores serán suficientes para sostener la educación obligatoria de sus hijos); y 130 (de acuerdo con el cual se prohíbe revalidar a los ministros del culto los estudios que hayan realizado en establecimientos eclesiásticos).

Otras normas que rigen la actuación de este sector

administrativo son la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículo 38); la Ley Nacional de Educación para Adultos; la Ley Federal de Educación (1973); la Ley para la Coordinación de la Educación Superior y el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.

El contenido social de las tareas encomendadas al sector educación de la Administración Pública Federal quedan mejor ilustradas al observar los principales órganos agrupados bajo su coordinación: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social; Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional; Colegio de Bachilleres; Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos; Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas; Consejo Nacional de Fomento Educativo; Comisión Nacional del Deporte; Centro de Investigación y Docencia Económicas; El Colegio de México; Fondo de Cultura Económica; Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, etcétera.⁹

En cuanto al sector laboral, es coordinado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Su primer antecesora fue creada por ley del 31 de diciembre de 1911.

El marco jurídico de este sector está dado por los artículos 50. (libertad de profesiones) y 123 (regulación de las relaciones

obrero-patronales), así como por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Tal vez este sector, como ningún otro, sirve para mostrar las líneas esenciales del derecho social, pues sus objetivos generales son: Promover el empleo productivo y mejorar los existentes; incrementar la productividad y distribuir equitativamente los beneficios, mejorando los niveles de bienestar de los trabajadores y sus familias; capacitar a los trabajadores para mejorar las habilidades y preparación de la fuerza de trabajo; elevar el nivel de bienestar de la clase trabajadora; y promover la justicia en las relaciones laborales.

El sector salud es coordinado por la Secretaría de Salud; sin embargo, aquí se da el caso de que existen otros organismos descentralizados, pero no sectorizados, que trabajan en la atención de la salud de determinados grupos de población y cuentan con mayores recursos que la propia Secretaría, como es el caso del IMSS y el ISSSTE y, en menor medida, del ISSFAM (Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas).

El marco jurídico de este sector está dado por el artículo 73 constitucional que faculta al Congreso para legislar en materia de salud y por el artículo 4o., que eleva a nivel constitucional el derecho a la salud, además de la Ley Orgánica de la Administración

Pública Federal (artículo 39), la cual señala las facultades y atribuciones de la Secretaría de Salud. Cabe señalar que el primer esfuerzo por sistematizar de manera administrativa la atención a la salud se dio mediante la promulgación de la Ley de Coordinación y Cooperación de los Servicios Sanitarios de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de agosto de 1934.

Otros ordenamientos del marco jurídico de este sector son: la Ley General de Salud (1984), que sustituyó al antiguo Código Sanitario; la Ley que Crea la Lotería Nacional para la Asistencia Pública; la Ley Federal de Juegos y Sorteos; la Ley que Crea la Administración General de los Rastros en el Distrito Federal; la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente; la Ley Federal de Aguas, la Ley General de Población y el Reglamento Interior de la SS.

La Secretaría de Salud está destinada a atender la salud de la población "en general", de acuerdo con los siguientes propósitos:

- Establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general.
- Crear y administrar establecimientos de salubridad, asistencia pública y terapia social en cualquier lugar del

territorio nacional.

- Administrar los bienes y fondos que el gobierno federal destine para la atención de los servicios de asistencia pública.
- Organizar y administrar servicios sanitarios generales en toda la República.
- Realizar el control de la preparación, aplicación, importación y exportación de productos biológicos.
- Poner en práctica las medidas tendientes a conservar la salud y la vida de los trabajadores del campo y la ciudad y la higiene industrial.
- Establecer las normas de orientación de los servicios de asistencia social prestados por las dependencias y entidades federales y vigilar su cumplimiento.

Por su parte, el Instituto Mexicano del Seguro Social, creado en 1943, tenía más de 42.5 millones de derechohabientes en 1980 y su propósito esencial es atender a los trabajadores, en el marco de lo que ordenan el apartado A del artículo 123 constitucional, la Ley Federal del Trabajo y la Ley General del IMSS.

El ISSSTE, creado en 1960, hace lo propio en el caso de los trabajadores al servicio del Estado y conforme a lo que establecen el apartado B del artículo 123 constitucional, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley del ISSSTE.

El Sector Desarrollo Urbano y Ecología está encabezado por la Secretaría del mismo nombre, sucesora -a partir de diciembre de 1976- de la antigua Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. La esencia de sus tareas tiene que ver con el bienestar público en la medida en que dota de infraestructura a las ciudades, con la colaboración de los estados y los municipios, al construir los servicios públicos y, al mismo tiempo, en la medida en que es la dependencia coordinadora de los esfuerzos para preservar el medio ambiente.

El marco jurídico de la SEDUE está dado por el artículo 73 de la Constitución; el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Forestal, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley General de Asentamientos Humanos; la Ley General de Población, la Ley Federal de Derechos, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente y su propio Reglamento Interior.

Es de hacerse notar que existen otros organismos públicos no sectorizados cuyas tareas son sumamente trascendentes desde el punto

de vista del derecho social. Tal es el caso del INFONAVIT, que da cumplimiento a los mandatos del apartado A del artículo 123 constitucional y de la Ley Federal del Trabajo en materia de dotación de vivienda para los trabajadores.¹⁰ A este organismo me referiré en el Capítulo Segundo de este trabajo.

F) Los derechos sociales y el gasto público

Tras muchos años de éxito constante en los programas de desarrollo económico implementados por los gobiernos posrevolucionarios, hacia finales de la década de los sesentas comenzó a observarse que los modelos adoptados entraban en crisis, una crisis que comenzó siendo económica y que conforme se agudizaba amenazaba con trocarse en crisis política y social.

El llamado "milagro mexicano" que había llamado la atención de los más escépticos y había sido puesto como ejemplo internacionalmente¹¹ había agotado ya todas sus posibilidades.

El gobierno de Echeverría tuvo que emprender vastos programas de índole social y aumentar considerablemente el gasto en este renglón, para satisfacer los rezagos acumulados durante los regímenes anteriores -especialmente en el de Díaz Ordaz-, pero casi siempre a

cuenta del endeudamiento externo, fácil y accesible por entonces. Este recurso casi ilimitado al endeudamiento, aunado a las cambiantes y cada vez más adversas condiciones externas, hizo que el modelo se viniera abajo hacia 1976, cuando un preocupado José López Portillo llegó a la Presidencia e impuso de inmediato serios programas de austeridad en el gasto público, con lo cual comenzó a verse seriamente afectada la llamada "política social", a la cual nos hemos venido refiriendo. Sin embargo, la política de austeridad fue abandonada abruptamente tras la confirmación de grandes reservas petroleras mexicanas, que colocaron a nuestro país, por ese concepto (monto de sus reservas probadas), en el cuarto lugar mundial. A la austeridad más grave siguió un incremento en el gasto público que hoy, muchos, consideran incluso irresponsable, pues lo que se había ganado entre 1976 y 1978 pasó a convertirse en una pérdida multiplicada; el endeudamiento aumentó considerablemente y la crisis económica interna, atizada por los factores externos y los errores internos, se agudizó hasta el punto de preocupar al Estado y a otros países con cuyos financieros estábamos endeudados.

Concluyó el sexenio lopezportillista con un saldo favorable para el gasto público y la inversión social, pero con malas noticias para el país. Tal vez más que nunca, su futuro económico y su viabilidad como país estaban amenazados.

G) Polarización social y acciones sociales emergentes

Como lo señala acertadamente Rivera Ríos, toda crisis económica trae como consecuencia la disminución del gasto social y un incremento del desempleo; por tanto, los mercados se contraen al reducirse la demanda y caer los salarios.

Tal panorama tiene como consecuencia, según el mismo autor, una creciente polarización social, que se manifiesta principalmente en forma de enfrentamiento cada vez más frecuente y agudo entre el trabajo y el capital. Sin embargo, la consecuencia más grave de ese panorama es la polarización de las condiciones de vida económicas: por un lado, la riqueza y el bienestar que ella trae consigo se concentran cada vez en más pocas manos; por el otro, las masas miserables se incrementan geométricamente.

Desde el punto de vista de un estudio con enfoque geográfico, es fácilmente demostrable que México es un país agrícola en lo general, cuyas ciudades, industrializadas de manera acelerada, han crecido de manera anárquica a costa de una marginación alarmantemente aguda de los sectores rurales y de quienes, provenientes de ellos, se incorporan físicamente a la dinámica de las grandes ciudades.

Nacen así zonas rurales atrasadas junto a otras sumamente

desarrolladas, aunque ambas viven de la agricultura; al mismo tiempo, igual espectáculo se observa en las ciudades, donde frente a las zonas residenciales que cuentan con todos los servicios y beneficios, proliferan los llamados "pobres de la ciudad", carne de delincuencia, hambre y analfabetismo funcional.

Comprendiendo que la miseria y la marginación se encuentran focalizadas, como consecuencia de la concentración del desarrollo en unas cuantas ciudades y del fracaso de las políticas estatales en el campo.

Concluida esta exposición contamos con un marco histórico, administrativo, político, jurídico y económico en el que se inserta la existencia del INFONAVIT, a cuya génesis y evolución me referiré en el capítulo siguiente.

Antes de concluir conviene hacer notar que la existencia del INFONAVIT se enmarca dentro del derecho social mexicano y representa una "acción social emergente" que en determinado momento histórico (1972) es considerada necesaria para mejorar las condiciones de vida de un sector representativo de la población: los trabajadores asalariados en la empresa privada.

NOTAS AL CAPITULO PRIMERO

- 1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Instituto Federal Electoral. México, 1991. pp. 57-58.

- 2 Martínez de la Serna, Juan Antonio. Derecho Constitucional mexicano. Editorial Porrúa, S. A. México, 1983. p. 79.

- 3 Corwin, Edward S. El poder ejecutivo. Función y poderes. 1787-1957. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, 1959. p. 8.

- 4 Carpizo, Jorge. El presidencialismo mexicano. Segunda edición. Siglo Veintiuno Editores. México, 1979. pp. 14.

- 5 Ibidem, pp. 14-15.

- 6 Reyes Heróles, Jesús. El liberalismo mexicano. Fondo de Cultura Económica. México, 1980. Tomo I.

- 7 Ornelas, Jaime. Notas para la caracterización del Estado mexicano. Escuela de Filosofía y Letras de la Universidad Autónoma de Puebla. Puebla, México, 1977. p. 8.

- 8 Trueba Urbina, Alberto. Derecho social mexicano. Editorial Porrúa, S. A. México, 1978. p. 65 y ss.

- 9 Según el decreto de sectorización publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1982. Omitimos mencionar organismos que consignaba el decreto y hoy no existen, y sustituimos el CREA por la Comisión Nacional del Deporte.

- 10 Para la elaboración de este inciso fue consultada sustancialmente la siguiente obra: Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. Tomo I: Bases y Estructura. Instituto Nacional de Administración Pública-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. México, 1984. pp. 292-319.

- 11 Carmona, Fernando, et al. El milagro mexicano. Sexta edición.
Editorial Nuestro Tiempo, S. A. México, 1977.

CAPITULO SEGUNDO
LA CREACION DEL INFONAVIT COMO
EXPRESION DEL DERECHO SOCIAL

A) Antecedentes

En 1970, cuando se iniciaron los estudios relativos a la expedición de una nueva Ley Federal del Trabajo, se advirtió la necesidad de tomar medidas más eficaces para combatir el déficit habitacional que ya había alcanzado proporciones considerables. Los preceptos legales vigentes sólo establecían la obligación del patrón de proporcionar habitación a los trabajadores de planta con antigüedad mínima de un año, que laboraran en empresas con más de 100 trabajadores o que estuvieran fuera de las poblaciones urbanas, beneficio que tan sólo alcanzaba un grupo reducido. En 1971 se creó la Comisión Nacional Tripartita, organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los empresarios, cuyo objetivo era el análisis de los problemas prioritarios del país. En relación con el problema de la vivienda popular, se convino en establecer un fondo nacional que fuera administrado por un instituto de integración tripartita, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya

primordial finalidad consistiera en otorgar crédito barato y suficiente para que los trabajadores adquirieran una vivienda digna. A causa de que el Instituto sustituía la obligación constitucional de los patrones para proporcionar habitación a sus trabajadores, fue necesario modificar el texto del Artículo 123, fracción XII, de la Constitución, y reformar y adicionar los artículos 97, 110, 136 al 151 y 782 de la Ley Federal del Trabajo.

B) Fundamento legal

El fundamento legal de la existencia del INFONAVIT y de la propia ley que lo rige, se encuentra en el Apartado A del artículo 123 constitucional, fracción XII, así como en la Ley Federal del Trabajo, Capítulo III, Título Cuarto (artículos 136 a 153).

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

De conformidad con el pacto tripartita establecido tras la promulgación de la Constitución Política de 1917, pacto que integran el Estado, los trabajadores y los patrones, la fracción XII del Apartado A del artículo 123 constitucional establece el derecho de

Los trabajadores a contar con una vivienda. Debe hacerse notar que en cualquiera en este caso, restringido como está el derecho a la vivienda a sólo un sector de la sociedad -los trabajadores-, a diferencia del artículo 4o., que extiende ese derecho a toda la población, es posible darle cumplimiento, como lo prueba el hecho de que la mayoría de los asalariados mexicanos no cuentan con una vivienda en propiedad.

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

"Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que 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 1o. de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

"Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

"Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juegos de azar..."¹

Evidentemente, para los fines de este trabajo son de capital importancia los párrafos primero y segundo de la fracción transcrita, pues de ellos se deriva la creación del INFONAVIT.

El contenido de la fracción XII obedece, como ya dijimos, al espíritu tripartita que ha caracterizado a la organización económica de la sociedad mexicana, así como a los principios del liberalismo social, definido así por Jesús Reyes Heróles², que dieron lugar a una intensa participación del Estado en la regulación de la economía y en la ejecución directa de actividades económicas; participación que, por cierto, en nuestros días tiende a desvanecerse.

De acuerdo con ese espíritu y asumiendo las consecuencias de tal participación en la regulación económica de la sociedad, el Estado mexicano y el legislador quisieron otorgar una protección adicional al trabajador y asegurarle el mejoramiento de sus condiciones de vida, para el cual es básico poseer una vivienda decorosa. Esta aspiración no ha podido cumplirse plenamente porque los recursos de los que dispone el INFONAVIT, de por sí cuantiosos, merced a las aportaciones del Estado, los patrones y los trabajadores, siempre serán insuficientes para satisfacer una demanda cuantiosa y creciente.

Lo anterior hace que gran parte de la población de arrendatarios sean trabajadores asalariados, y como lo veremos en partes posteriores de este trabajo, ni siquiera ha bastado para garantizar su bienestar la protección que como arrendatarios les otorgan diversos reglamentos y leyes vigentes en nuestros días.

Al comentar la fracción XII del Apartado A nos hemos referido a los trabajadores agrícolas e industriales. Sin embargo, debe señalarse que el mismo artículo que citamos, en su Apartado B, también establece el derecho de los trabajadores al servicio del Estado a poseer una vivienda en propiedad o en arrendamiento. Esto ocurre en el inciso f) de la fracción XI de dicho apartado, donde se dice: "...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 construirlas, 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."³

Como consecuencia de lo que establece el inciso transcrito fue creado el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), con el propósito político de no dejar en desventaja a los trabajadores gubernamentales, frente a los del sector privado, en lo que se refiere a su derecho a la vivienda.

2. Ley Federal del Trabajo

En su calidad de ley reglamentaria del artículo 123 constitucional, la Ley Federal del Trabajo norma la fracción XII de dicho ordenamiento en el Capítulo III de su Título Cuarto, que comprende los artículos 136 a 153. A continuación glosaremos el contenido de cada uno de ellos.

El artículo 136 señala que las empresas a las que se refiere la fracción XII del artículo 123 (Apartado A), para dar cumplimiento a la obligación que allí se les asigna, deberán aportar al INFONAVIT cinco por ciento sobre los salarios de los trabajadores a su servicio.

Por lo que se refiere al artículo 37, establece que el objeto del INFONAVIT será "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."⁴ El INFONAVIT, por mandato del artículo 138, es un órgano tripartita, integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones.

Asimismo, se ordena que la Ley del INFONAVIT regulará los procedimientos y formas conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad habitaciones y obtener los créditos a los que se refiere el artículo 137 (artículo 139). Además, se estipula que el organismo multicitado tendrá a su cargo la coordinación y el financiamiento de los programas de construcción de casas habitación destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

El artículo 141 define las aportaciones de las empresas al Fondo como gastos de previsión social, que se aplicarán en su totalidad para constituir depósitos en favor de los trabajadores, de acuerdo con las bases técnicas que establece dicho ordenamiento en las tres fracciones que lo integran. Por otra parte, el artículo 142 advierte que cuando una empresa se componga de varios establecimientos, la obligación de hacer aportaciones al Fondo se hará extensiva a cada uno de ellos y a la empresa en su conjunto.

El legislador ha considerado necesario precisar qué se entiende por salario para los efectos de la aportación de 5% que la empresa debe hacer al Fondo. Así, de acuerdo con el artículo 143 el salario se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, y las gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por sus servicios; pero se advierte que no serán tomados como parte del salario los instrumentos

de trabajo, ropa y similares; el ahorro; las aportaciones al INFONAVIT y las participaciones en las utilidades de las empresas; la alimentación y la habitación cuando no sean proporcionadas gratuitamente; las despesas; los premios por asistencia; los pagos por tiempo extraordinario trabajado, salvo si este pago está pactado en forma de tiempo fijo, y las cuotas que las empresas cubran al Instituto Mexicano del Seguro Social a cargo del trabajador. Asimismo, en el artículo 144 se precisa que se entiende como salario máximo para el pago de aportaciones al Fondo el equivalente a diez veces el salario mínimo general vigente en el área geográfica de aplicación que corresponda.

El artículo 145 ordena que los créditos que el Fondo otorgue a los trabajadores estén protegidos por un seguro que, en caso de muerte de éstos, o de simple incapacidad total o parcial, libere a sus descendientes de los gravámenes y las obligaciones derivadas del compromiso adquirido en vida por el trabajador. Con este fin, el mismo precepto define lo que debe entenderse por incapacidad parcial y por incapacidad total.

Curiosamente, la Ley Federal del Trabajo que comentamos, en su artículo 146, salva a los patrones de la obligación de pagar cuotas al Fondo por los salarios que perciban sus trabajadores domésticos. No está clara la intención del legislador en este punto. Tal vez se trató de evitar que los patrones fueran víctimas de abusos por parte

de un tipo de trabajador que, como el doméstico, se caracteriza por su alta rotación y su escasa permanencia en el empleo. Para los patrones de trabajadores domésticos, otorgar a éstos el pago de 5% al Fondo implicaría, además de constantes altas y bajas en los registros, una erogación innecesaria, en virtud de la circunstancia ya señalada. No obstante, el artículo 147 prevé que se realicen estudios tendentes a la incorporación de los deportistas y los trabajadores a domicilio al régimen de cuotas al INFONAVIT. Asimismo, el artículo 148 insinúa la posibilidad de que se establezca un régimen especial de pago para las empresas que tengan capitales o ingresos inferiores a los que el Ejecutivo establezca. Y el artículo 149 deja al organismo que ya hemos mencionado la facultad de decidir qué porcentaje de las cuotas que se le aporten será destinado a cada uno de los conceptos que configuran su objeto (financiamiento de construcción, adquisición, reparación y mejoras de las casas), procurando que se haga una distribución equitativa entre las regiones y localidades del país, y entre los diversos grupos de trabajadores y empresas.

Para la asignación de los créditos, ese mismo artículo ordena que se cree un sistema de sorteos.

El artículo 150 aclara que no estarán exentas de aportar al Fondo las empresas que otorguen a sus trabajadores viviendas en comodato o arrendamiento, ni lo estarán por aquellos trabajadores a

los que se les haya otorgado un crédito en el Fondo.

En cuanto a las viviendas que las empresas entregan en arrendamiento a sus trabajadores, la Ley señala en su artículo 151 que la renta en esos casos no podrá exceder del medio por ciento mensual del valor catastral de la finca y las empresas estarán obligadas a mantener ésta en condiciones habitables y a repararlas oportuna y convenientemente. Por su parte, los trabajadores que se beneficien con esa prestación estarán obligados a pagar las rentas; cuidar la habitación como si fuera de su propiedad; poner en conocimiento de la empresa propietaria los deterioros o defectos que observen y desocupar la habitación, tras la terminación de las relaciones laborales, en un término de cuarenta y cinco días. Desde luego, se les prohíbe utilizar las habitaciones para fines distintos a la vivienda y subarrendarlas.

Finalmente, el artículo 152 otorga a los trabajadores el derecho de ejercer ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje la acción para demandar el cumplimiento empresarial de las obligaciones estipuladas por el capítulo que comentamos, mientras que el artículo 153 lo otorga a las empresas para ejercer acción ante la misma instancia contra los trabajadores que incumplan las obligaciones que el mismo capítulo les asigna.

Como puede apreciarse, la legislación laboral mexicana es

avanzada en lo referente a la protección del derecho de los trabajadores a la vivienda. Sin embargo, hemos de reiterar lo que ya dijimos en páginas anteriores: se trata de un derecho irreal, de difícil cumplimiento pleno y, además, sujeto a una serie de condicionamientos extra-legales que lo perturban y distorsionan. Entre estos últimos cabe mencionar los de índole político-sindical, que hacen de un trabajador sindicalizado en agrupaciones de orientación oficial, un individuo obligado a guardar lealtades e incondicionalidades sin las cuales muy remotamente podría tener acceso a un crédito para algunos de los conceptos establecidos por esta Ley. Estos condicionamientos extra-legales se fundan en las peculiaridades de nuestro sistema político y permiten tanto a los patrones como a los líderes sindicales, un amplio margen de negociación en el seno de los órganos directivos del Fondo para hacer selectivo, de acuerdo con su conveniencia inmediata, el otorgamiento de créditos a los trabajadores que dependen de ellos.

C) Fundación del Instituto

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit) quedó instalado formalmente el 10. de mayo de 1972. En esa misma fecha, la Asamblea General designó primer director general al licenciado Jesús Silva-Hersog Flores. Desde diciembre de 1976,

ese cargo lo desempeña el licenciado José Campillo Sáinz. Las oficinas centrales del Instituto están ubicadas en la avenida Barranca del Muerto núm. 280, en la Colonia Guadalupe Inn de la ciudad de México, y cuenta con 18 delegaciones regionales y representaciones en toda la República.

Según lo establece la ley que le dio origen, el Infonavit es un organismo de solidaridad social e integración tripartita que tiene como objetivos fundamentales: administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda; operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas; la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de habitaciones y el pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores; y coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores. El patrimonio del Instituto se integra principalmente por las aportaciones que realizan los patrones, equivalentes al 5% del salario integrado de sus obreros; por los bienes y derechos que adquiere por cualquier título, y por los rendimientos obtenidos de la inversión de los recursos excedentes temporales.

D) Evolución

La organización interna del Instituto comprende órganos colegiados y órganos directivos. Los primeros son: la Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia, la Comisión de Inconformidades y de Valuación, y las comisiones consultivas regionales. La Asamblea General es la autoridad suprema y se integra por 45 miembros, de los cuales 15 son representantes del Gobierno Federal, 15 de las organizaciones nacionales de trabajadores, y 15 de las asociaciones patronales. Sus principales atribuciones son: examinar y aprobar los presupuestos de ingresos y egresos, y de gastos de administración, operación y vigilancia; los programas de labores y de financiamiento, y el informe anual de actividades; y fijar las reglas para el otorgamiento de créditos y la devolución de los depósitos constituidos en favor de los trabajadores. El Consejo de Administración lo forman 15 miembros designados por la Asamblea General a proposición, cinco cada una, de las tres partes. El Consejo aprueba la presentación a la Asamblea General de los documentos y normas mencionados. La Comisión de Vigilancia se integra con nueve miembros designados en igual proporción por los tres sectores y se encarga de supervisar la administración de los recursos, los gastos, y las operaciones. La Comisión de Inconformidades y de Valuación, formada por tres miembros, sustancia y resuelve las instancias que promueven los patrones y los

trabajadores o sus causahabientes y beneficiarios. Las comisiones consultivas regionales, también en forma tripartita, sugieren al Consejo de Administración la localización de los terrenos donde deban promoverse las viviendas y opinan sobre los proyectos respectivos. Los órganos directivos, a su vez, son la Dirección General y los directores sectoriales. El director general representa legalmente al Instituto, ejecuta los acuerdos del Consejo de Administración, le presenta los programas y los informes de resultados, y nombra y remueve al personal. De él dependen tres subdirecciones: Financiera, Jurídica y Técnica; tres coordinaciones generales: Administración, de Delegaciones, y de Programación, Evaluación y Control; dos coordinaciones: de Información y Sistemas, y la del Distrito Federal; y 18 delegaciones regionales. Los directores sectoriales, nombrados por la Asamblea General, uno a propuesta de los representantes de los trabajadores y otro de los patrones, actúan como enlace entre el sector que representan y el director general.

El INFONAVIT ha establecido cinco líneas de crédito: I. para la adquisición de vivienda cuya construcción financió el Instituto; II. para la compra de viviendas a terceros; III. para la construcción en terreno propiedad del trabajador; IV. para la reparación, ampliación o mejoramiento de la vivienda propiedad del derechohabiente; y V. para sustituir pasivos contraídos por los conceptos anteriores. En 1979 se creó el Sistema de Promociones de Vivienda, por el cual un

grupo de derechohabientes, sindicalizados o no, solicita al Instituto el financiamiento de un programa. El grupo selecciona el terreno, que puede formar parte de la reserva territorial del Instituto o ser propiedad de terceros; presenta el proyecto del conjunto habitacional y propone a las empresas constructoras y a la institución fiduciaria que hayan de intervenir. El Instituto, después de un análisis, asigna los créditos y posteriormente entrega y titula las viviendas correspondientes. Aproximadamente el 85% de la inversión anual del Instituto se destina al financiamiento de viviendas en línea I, y el 15% restante a créditos de las líneas II a V. Los créditos que otorga el Instituto causan un interés del 4% anual sobre saldos insolutos y su amortización se efectúa mediante el pago de porcentajes fijos sobre el salario integrado de los trabajadores: el 16% para quienes perciben de 1 a 1.25 veces el salario mínimo; el 18% para quienes gana de 1.26 a dos veces esa remuneración, y el 20% para el resto. El plazo de amortización no puede ser menor de 10 años ni mayor de 20. Con base en los artículos 141, fracción I, y 145 de la Ley Federal del Trabajo, y 40 y 59 de la Ley del Infonavit, se devuelve el fondo de ahorro a los trabajadores que se encuentren en los siguientes casos: incapacidad total permanente; incapacidad parcial permanente, cuando ésta sea del 50% o más; invalidez definitiva, en los términos de la Ley del Seguro Social; y jubilación o muerte, adicionando una cantidad igual al fondo de ahorro constituido, siempre y cuando los derechohabientes no hubieren recibido crédito del Instituto. Cuando un trabajador cuente con 50 o

más años de edad y deje de estar sujeto a una relación de trabajo, tendrá derecho a la devolución total de los depósitos que se hubieren hecho en su favor.

La administración, operación y mantenimiento de los conjuntos financiados por el Instituto, está a cargo de los usuarios, y a esos fines se aplican las cuotas del 1% a que se refieren los artículos 97 y 110 de la Ley Federal del Trabajo, y 29, fracción III de la Ley del Infonavit. Estas cuotas las descuentan los patrones de los salarios de los obreros, y las entregan cada dos meses en el Infonavit, que a su vez las entrega a las instituciones de crédito que señalen los trabajadores o el Consejo de Administración del Infonavit.

De 1972 al 31 de diciembre de 1985, el Instituto destinó \$ 573 179 millones a programas de financiamiento: 514 512 millones a promociones de vivienda, y 58 567 millones a créditos de las líneas de la II a la V. Con estos recursos inició 553 795 viviendas: 473 340 en línea I y 104 793 en línea de la II a la V. En ese mismo periodo, atendió 569 239 solicitudes de devolución de fondos de ahorro: 45 090 por concepto de defunción, 39 703 por incapacidad total permanente, 103 847 por jubilación y 380 599 por terminación laboral, con un monto total de \$ 12 619 millones.

NOTAS AL CAPITULO SEGUNDO

- 1 Ley Federal del Trabajo. Comentarios, prontuario, jurisprudencia y bibliografía. Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. 63a. edición actualizada. Editorial Porrúa, S. A. México, 1990. pp. 136-137.

- 2 Véase: Reyes Heróles, Jesús. El liberalismo mexicano. La integración de las ideas. Tomo III. Sección de Obras de Política. Fondo de Cultura Económica. México, 1982. 728 pp.

- 3 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal Electoral. Secretaría de Gobernación. México, enero de 1991. p. 146.

- 4 Ley Federal del Trabajo. Comentarios, Prontuario, Jurisprudencia y Bibliografía a cargo de Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Sexta edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1990. pp. 88-94. Las citas y glosas que se incluyen en lo sucesivo dentro de este apartado provienen de esa fuente.

CAPITULO TERCERO
ANALISIS DE LA LEY DEL INFONAVIT

A) Estructura

La Ley del INFONAVIT consta de 68 artículos y cuatro transitorios. La primera de versión de ella fue promulgada durante el gobierno del Presidente Luis Echeverría y fue sustituida por decreto del 29 de diciembre de 1981. Esta última versión ha sufrido reformas y adiciones por sendos decretos del 23 de diciembre de 1983, el 17 de diciembre de 1984 y el 20 de diciembre de 1985. En seguida comentaremos el contenido de la versión vigente, desde luego, con las modificaciones y adiciones que se le han hecho mediante los decretos mencionados.

Obviamente, el contenido de la Ley que comentaremos está determinado por el espíritu de lo que señalan la fracción XII del Apartado A del artículo 123 constitucional y el Capítulo III del Título Cuarto de la Ley Federal del Trabajo.

De ese modo, tras señalarse que la Ley del INFONAVIT es de

utilidad social y de observancia general en toda la República (artículo 1o.), se ordena la creación de ese organismo, cuyo nombre completo es "Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores" (en lo sucesivo, INFONAVIT, Fondo o Instituto) [artículo 2o.].

B) Contenido esencial

El objeto del Fondo es, de acuerdo con el artículo 3o. de la Ley que comentamos,

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

- II. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:
 - a) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas.

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

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

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

IV. Lo demás a que se refiere la fracción XII del Apartado A del Artículo 123 Constitucional y el Título Cuarto, Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo, así como lo que la ley establece.²

El Instituto debe cuidar que sus actividades se realicen dentro de una política integrada de vivienda y desarrollo urbano, para lo cual deberá coordinarse con otros organismos (artículo 4o.). Su patrimonio se integra con el Fondo Nacional de la Vivienda (formado con las cuotas de los tres sectores); con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que le otorgue el Gobierno Federal; con los bienes y derechos que adquiera por cualquier título y con los rendimientos que obtenga de la inversión de los recursos a que se refieren las fracciones II y III (artículo 5o.).

Los órganos que rigen el funcionamiento del Instituto son: la Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia, el Director General, dos Directores Sectoriales, la Comisión de Inconformidades y de Valuación y las Comisiones

Consultivas Regionales (artículo 6o.).

El máximo órgano rector del Instituto es la Asamblea General, integrada por 45 miembros de proveniencia tripartita (artículo 7o.) y debe reunirse por lo menos dos veces al año (artículo 9o.). Sus atribuciones y funciones son: examinar y en su caso aprobar, dentro de los últimos tres meses del año, el presupuesto de ingresos y egresos y los planes de labores y de financiamiento del Instituto para el siguiente año; examinar y en su caso aprobar, dentro de los cuatro primeros meses del año, los estados financieros que resulten de la operación en el último ejercicio, los dictámenes de la Comisión de Vigilancia y el informe de actividades de la institución; decidir, señalando su jurisdicción, sobre el establecimiento y modificación o supresión de las comisiones consultivas regionales del Instituto; expedir los reglamentos del organismo; establecer las reglas para el otorgamiento de créditos y para la operación de los depósitos a los que se refiere esta ley; examinar y aprobar anualmente el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto, los cuales no deberán exceder de 1.5% de los recursos totales que maneje; y determinar, a propuesta del Consejo de Administración, las reservas que deban constituirse para asegurar la operación del Fondo Nacional de la Vivienda y el cumplimiento de los demás fines y obligaciones del Instituto, reservas que deberán invertirse en valores de instituciones gubernamentales (artículo 10).

Tras describir las funciones y atribuciones de los demás órganos del Instituto, en las cuales no abundaremos para no desviar nuestra atención del objetivo central de este trabajo, la Ley procede a reiterar las obligaciones de los patrones ante el Instituto: proceder a inscribirse e inscribir a sus trabajadores en él; hacer bimestralmente (artículo 35) las aportaciones que establecen los reglamentos y leyes respectivos y hacer a los trabajadores los descuentos que los mismos establecen (artículo 29). Las obligaciones antes mencionadas tienen el carácter de fiscales (artículo 30).

Los artículos 31, 32, 33 y 34 tienen el propósito de proteger a los trabajadores de las omisiones que cometan los patrones en lo que se refiere a las obligaciones que les asigna esta Ley. Para ello, dota a los primeros de capacidad de iniciativa y asigna al Instituto la posibilidad de recuperar las aportaciones omitidas y actuar, incluso, si no existe petición de parte.

En el mismo tono protector del derecho de los trabajadores a la vivienda se encuentran los artículos inmediatamente siguientes, donde se establece que los fondos constituidos a favor de los trabajadores estarán exentos de impuestos (artículo 36); que los derechos de aquéllos prescribirán en un plazo de cinco años (artículo 37); y que cuando ocurra incapacidad total o parcial, los depósitos del trabajador le serán reintegrados totalmente, o en caso de muerte, se le entregarán a sus sucesores, de acuerdo con el orden de preferencia

que establece la Ley (artículo 40). Este último precepto hace que, en determinadas condiciones, el Fondo se convierta en una especie de prestación complementaria a la del Seguro Social, pues bien administrada, es susceptible de manejarse como una pensión vitalicia o post mortem.

Es importante señalar que el artículo 42 precisa el destino que deberá darse a los recursos del Instituto. Tal destino tiene diversas opciones, a saber: 1. Otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor en el Instituto, importe que deberá aplicarse a: a) La adquisición de habitaciones en propiedad; b) la construcción, reparación, ampliación o mejora de habitaciones, y c) el pago de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores. 2. Financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales para ser adquiridos por los trabajadores mediante créditos que les otorgue el Instituto; tales financiamientos sólo pueden ser otorgados por concurso. 3. Pago de los depósitos que corresponden a los trabajadores en los términos de la ley. 4. Cubrir los gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto. 5. La inversión en inmuebles estrictamente relacionados con sus fines. Tales créditos, de acuerdo con el artículo 44, devengarán un interés de 4% anual sobre saldos insolutos y se otorgarán a un plazo que no podrá ser menor de 10 años ni mayor de 20.

Los artículos 45, 46 y 47 señalan que los criterios para la asignación de los financiamientos, regiones y localidades, deberán ser equitativos, para lo cual establecen algunos lineamientos.

Como en todo procedimiento mercantil, en las operaciones de otorgamiento de créditos a los que se refiere esta Ley se establece una sanción para los trabajadores que incumplan las condiciones del contrato; así, a quienes sin consentimiento del Instituto enajenen o graven las viviendas en favor de personas que no tengan el carácter de derechohabientes (artículo 49), por lo cual el Instituto está obligado a vigilar que los financiamientos se destinen precisamente al propósito para el que los otorgó (artículo 50).

Tal como lo ordena la fracción XII del Apartado A del artículo 123 constitucional, el artículo 51 de la Ley que comentamos estipula que los créditos estarán asegurados, con el fin de que, a la muerte del trabajador -en caso de que ocurra-, sus sucesores no hereden ninguna responsabilidad con el Instituto. Los costos de este seguro serán absorbidos por este último.

Los últimos artículos de la Ley (del 52 en adelante) prevén los casos de controversia entre trabajadores, entre éstos y sus patrones, entre los trabajadores y el Instituto, o entre los patrones y este último, y establece cómo deberá procederse para dirimirlos. Asimismo, prevén las sanciones y los criterios de sanción en los

casos de omisión dolosa de cuotas (situación que se equipara al delito de defraudación fiscal) o de sustitución de personas o falseamiento de datos para obtener créditos sin tener derecho a ellos (caso equiparable al de fraude, en los términos del Código Penal vigente).

Como puede apreciarse, la Ley del INFONAVIT constituye la reglamentación de los preceptos que, en materia de vivienda para los trabajadores al servicios de la empresa privada, se encuentran en el apartado A del artículo 123 constitucional y en el Capítulo III del Título Cuarto de la Ley Federal del Trabajo. Se trata de un ordenamiento meramente técnico.

Por otra parte, es necesario precisar que, en tanto la fracción XII del apartado A del artículo 123 de la Constitución menciona los casos de arrendamiento de viviendas como una especie de arreglo privado entre las empresas y sus trabajadores, aun cuando establece las condiciones en las que deberá llevarse a cabo, la Ley del INFONAVIT no menciona en su artículo 42, entre los usos permitidos para los fondos del Instituto, el de financiar el arrendamiento.

No obstante, hemos querido referirnos a esta Ley por considerar que es importante dentro de la estrategia adoptada por el Estado mexicano para solucionar sectorialmente las necesidades de vivienda de la población.

NOTAS AL CAPITULO TERCERO

- 1 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. En: Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Comentarios y jurisprudencia. Disposiciones complementarias. Vigésimoséptima edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1990. p. 36.

- 2 Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. En: Ley Federal del Trabajo. Op. cit., pp. 543-563. Los comentarios y citas de la Ley del INFONAVIT que aparecen en este apartado fueron hechos con base en esta fuente.

CAPITULO CUARTO
ESTUDIO DOGMATICO DEL ARTICULO 58

A) Concepto de fraude

El fraude figura en el grupo de los llamados "delitos patrimoniales" y se entiende como el acto mediante el cual un sujeto engaña a otro, actuando con dolo, para obtener un beneficio económico o material indebido con el patrimonio del sujeto engañado.

B) El delito de fraude en el Código Penal del DF

El Código Penal del Distrito Federal (que se aplica a toda la República en los delitos de materia federal), dedica sus artículos 386 a 389 bis a hablar del delito de fraude. En primer lugar, el artículo 386 procede a definirlo y a establecer las penas aplicables, al señalar que "comete el delito de fraude el que engañando a uno o aprovechándose del error en que éste se halla se hace ilícitamente de alguna cosa o alcanza un lucro indebido". Los castigos que prevé

este artículo son los siguientes: prisión de tres días a seis meses y multa de tres a diez veces el salario, cuando el valor de lo defraudado no exceda de esta última cantidad (fracción I); prisión de seis meses a tres años y multa de diez a cien veces el salario, cuando el valor de lo defraudado excediera de 10, pero no de 500 veces el salario (fracción II); y prisión de tres a doce años y multa hasta de 120 veces el salario, si el valor de lo defraudado fuere mayor de 500 veces el salario (fracción III).¹

El artículo 389 bis se refiere expresamente al delito de fraude que se comete con bienes inmuebles, al advertir que "comete el delito de fraude el que por sí o por interpósita persona, cause perjuicio público o privado al fraccionar y transferir la propiedad, la posesión o cualquier otro derecho sobre un terreno urbano o rústico, propio o ajeno, con o sin construcciones sin el previo permiso de las autoridades administrativas competentes, o cuando existiendo éste no se hayan satisfecho los requisitos en él señalados. Este delito se sancionará aun en el caso de falta de pago total o parcial..."²

En nuestra opinión, la presencia de este último artículo en el Código Penal del Distrito Federal refuerza la posibilidad de sancionar a quienes usurpan las funciones del INFONAVIT y sorprenden a gente -por lo regular de escasos recursos- a la que le ofrecen una vivienda en nombre de ese Instituto.

C) Estudio del artículo 58

El artículo 58 de la Ley del INFONAVIT establece que "se reputará como fraude y se sancionará como tal, en los términos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, el obtener los créditos o recibir los depósitos a que esta ley se refiere, sin tener derecho a ello, mediante engaño, simulación o sustitución de persona."³

A continuación analizaremos detalladamente las implicaciones de este artículo.

1. Conducta

Si se parte del hecho de que "la conducta consiste en el peculiar comportamiento de un hombre que se traduce exteriormente en una actividad o inactividad voluntaria",⁴ este concepto comprende tanto las conductas por comisión como las conductas por omisión. En el caso del delito de fraude al que se refieren los artículos 389 bis del Código Penal del Distrito Federal (CPDF) y 58 de la Ley del INFONAVIT estamos ante una conducta activa, pues en este caso no se puede incurrir en el delito de fraude por omisión.

2. Acción y omisión

Sólo algunos delitos pueden darse por omisión de una conducta exigida por la Ley. Así, por ejemplo, no denunciar un delito del que se es testigo hace que el individuo incurra en encubrimiento; no prestar auxilio a un enfermo que lo requiere hace incurrir en el delito de "violaciones a los deberes de humanidad"; no cumplir con las obligaciones hacia los hijos -en uno de los casos posibles- da lugar al delito de "abandono de personas", etcétera.

El no movimiento físico hacia el cumplimiento de una obligación establecida por la ley se convierte en una omisión delictiva. En el caso del fraude se requiere el movimiento hacia la realización de algo que es delictivo; se requiere la voluntad de incurrir en él, con plena conciencia.

Quien se coloca en el supuesto del artículo 58 realiza una acción, no una omisión.

3. Resultado

De acuerdo con la mayoría de los autores de Derecho Penal, "el

resultado, en su más amplia acepción, consiste en el obrar u omitir del hombre que producen un conjunto de efectos en el mundo naturalístico. Dentro de tan amplio concepto, se identifica el resultado con un acontecimiento o suceso, comprendiéndose en él tanto el actuar, positivo o negativo, como los efectos producidos.

"En un sentido más restringido, el término resultado debe separarse de la conducta para aludir, exclusivamente, a las modificaciones que la misma produce en el mundo fenomenológico."⁵

Por lo que se refiere al fraude, la maquinación que conduce a cometerlo produce como resultado un daño en el patrimonio de la víctima. No todo efecto de la conducta es un resultado, desde el punto de vista de la doctrina jurídica. Por tanto, se entiende o debe entenderse por resultado, todo aquel efecto que sea relevante para el Derecho Penal. En este caso, el resultado relevante es el daño patrimonial que sufre el sujeto afectado por la defraudación.

Sin embargo, en algunos casos también se considera como resultado el solo peligro en que se vio la víctima potencial. Así se procede, por ejemplo, cuando un delito es cometido en grado de tentativa.

Cuando se trata del delito de fraude al que se refieren tanto el CPDF como la Ley del INFONAVIT, el sujeto debe emprender una

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA 79.

actividad (un movimiento corporal y premeditación) para maquinar el delito, localizar a la víctima y hacerla objeto del engaño; por tanto, estamos ante un delito de acción, pero también nos encontramos ante un delito plurisubsistente, pues para consumarlo se requieren varios actos. Estas dos clasificaciones se basan en la conducta del agente. Desde el punto de vista de su resultado, se trata de un delito permanente, pues el fraude sólo se ve interrumpido cuando: a) el agente ha cumplido su fin de engañar a la víctima (tras lo cual suele darse a la fuga); b) cuando el Instituto, en calidad de parte afectada en solidaridad con la víctima, promueve acción contra el agente, o c) cuando la víctima se percató de que está siendo engañada y actúa en consecuencia.

4. Lugar y tiempo de la comisión del delito de fraude

Es importante precisar el lugar y el tiempo de comisión del delito de fraude. El lugar es importante para saber con certeza si el hecho es o no punible en el territorio en el cual tiene obligatoriedad la ley penal, así como para precisar la competencia de los tribunales locales. En cuanto a la precisión del tiempo, es importante para a) dilucidar si es o no aplicable la ley vigente; b) fundamentar, en su caso, la antijuridicidad, la inimputabilidad o la culpabilidad de la conducta o hecho realizados, y d) para esclarecer si ha operado o no

la prescripción de la acción penal.

Tratándose del delito de fraude previsto en el artículo 58 se antoja que la competencia debe ser federal, si se considera que la denuncia puede ser hecha por el INFONAVIT, en cuyo caso, por tratarse de una dependencia pública, sus asuntos son materia federal; sin embargo, la competencia también puede ser local si la denuncia la realiza el particular afectado.

En cuanto al tiempo, la extinción de la responsabilidad penal en el delito de fraude puede darse alguno de los siguientes casos: muerte del delincuente, perdón del ofendido o legitimado para otorgarlo; indulto; rehabilitación; cumplimiento de la pena o medida de seguridad; vigencia y aplicación de una nueva ley más favorable; o existencia de una sentencia anterior dictada en proceso seguido por los mismos hechos.

En el caso del delito de fraude no existe la prescripción de la pena, tal vez porque el legislador y la doctrina han considerado que siempre existe la posibilidad de que el daño sea reparado (aun cuando el delincuente muera), incluso por los sucesores del agente.

5. Tipicidad y atipicidad

Se entiende por tipo el conjunto de elementos que dan lugar a la presencia de un delito. El delito lo constituyen tres tipos de elementos: objetivos, normativos y subjetivos. Los elementos objetivos pueden ser apreciados por el simple conocimiento y su función es describir la conducta o el hecho que pueden ser materia de imputación y de responsabilidad penal. Los elementos normativos sólo pueden ser apreciados mediante una valoración especializada de los hechos ocurridos. Los elementos subjetivos tienen que ver con la intención del agente.

En el caso del delito de fraude al que se refiere el artículo 58 de la Ley del INFONAVIT nos encontramos, fundamentalmente, ante elementos objetivos y subjetivos, aunque es notable la preeminencia de los primeros.

Es sumamente remoto, por tanto, que el que comete fraude ofreciendo la asignación de viviendas a nombre del INFONAVIT incurra en conductas atípicas del delito de fraude. Su acción es típica cien por ciento, partiendo de la base de que la atipicidad -contraria a la tipicidad- impide la plena integración del delito.

6. Antijuridicidad

La antijuridicidad es el rasgo que da a la acción su carácter de contraria a la ley, injusta o ilícita. Razonando, si un individuo se hace pasar por representante del INFONAVIT y ofrece la entrega de casas a cambio de cuotas, es evidente que está incurriendo en una actividad claramente antijurídica, en virtud de que se sabe inhabilitado para promover u ofrecer tal prestación. La antijuridicidad en este caso es inherente al delito.

7. ¿Existen causas de justificación?

Las leyes penales suelen precisar causas de justificación que no existen en el caso del delito de fraude. Así, si el homicidio, las lesiones y otros delitos contra la integridad corporal suelen ser justificados por la legítima defensa, y ciertos delitos patrimoniales, por el estado de necesidad, no es este el caso del delito de fraude, que por los elementos subjetivos que lo caracterizan no es justificable desde ningún punto de vista.

8. Culpabilidad

En cambio, el delito de fraude al que nos referimos está caracterizado por rasgos de plena culpabilidad, pues existe dolo, que es un elemento típico de la culpabilidad, entendida como el conjunto de elementos que dan lugar a la reprochabilidad del acto antijurídico. El contenido de la culpabilidad está constituido por el acto de voluntad (la intención clara de defraudar); los motivos del autor (el deseo de lucrar indebidamente) y las referencias de la acción a la personalidad del autor (la plena vinculación entre los actos y su actor). Estos tres elementos están presentes en el delito de fraude tipificado en el artículo 58 de la Ley del INFONAVIT.

9. Imputabilidad

La imputabilidad se da por el hecho de que el agente está capacitado para cometer el delito. En el caso del delito de fraude debe hablarse de capacidad tanto psicológica (aptitud para maquinar), como de capacidad física (aptitud para realizar el acto delictivo). La imputabilidad es un presupuesto general del delito, es uno de sus elementos integrales, pues como se recordará, en el caso de los inimputables no se habla de delito, sino de infracción, además de que

las leyes penales prevén otro tipo de tratamiento (eminentemente rehabilitatorio) para tales individuos. Por lo demás, es evidente que un inimputable no es apto para realizar la maquinación que presupone el delito de fraude.

10. Punibilidad y excusas absolutorias

Si por punibilidad se entiende la amenaza de pena que el Estado asocia con la comisión de un delito, con el fin de garantizar la permanencia del orden social, es notorio que en este caso el fraude, al estar previsto y sancionado por los artículos 389 bis del Código Penal y 58 de la Ley del INFONAVIT, es absolutamente punible.

Por excusas absolutorias se entienden las situaciones en las que se excluye la responsabilidad del agente. El Código Penal prevé algunas circunstancias que no son posibles en el caso del delito de fraude: ocultar al responsable de un delito o sus efectos, objetos o instrumentos, o impedir que se averigüe cuando esto no se haga con propósitos maliciosos y no se emplee ningún medio ilícito para lograr el impedimento, siempre y cuando se trate de los descendientes, consanguíneos o afines, del cónyuge y parientes colaterales por consanguinidad hasta el cuarto grado y por afinidad hasta el segundo, y los que estén ligados con el delincuente por amor, respeto,

gratitud o estrecha amistad. (Artículo 15 del CPDF).

Obviamente tales excusas son difíciles de ocurrir en el caso del delito de fraude.

11. Tentativa

La tentativa consta de tres elementos fundamentales: a) Un elemento moral o subjetivo, consistente en la intención dirigida a cometer el delito; b) un elemento material u objetivo que consiste en los actos realizados por el agente y que deben ser de naturaleza ejecutiva, y c) un resultado que no se verifica por causas ajenas a la voluntad del agente.

Tratándose del delito de fraude el tercer elemento está constituido por el hecho de que la víctima potencial se percate (antes de entregar dinero al agente, por ejemplo) de que se pretende defraudarla, o por la intervención de un testigo que formule la denuncia correspondiente o prevenga a la víctima potencial.

Luego entonces, puede ocurrir que el agente llegue sólo hasta los actos preparatorios, sin comenzar los ejecutivos, por causas ajenas a su voluntad. Aun así, el CPDF prevé la sanción de los

gratitud o estrecha amistad. (Artículo 15 del CPDF).

Obviamente tales excusas son difíciles de ocurrir en el caso del delito de fraude.

11. Tentativa

La tentativa consta de tres elementos fundamentales: a) Un elemento moral o subjetivo, consistente en la intención dirigida a cometer el delito; b) un elemento material u objetivo que consiste en los actos realizados por el agente y que deben ser de naturaleza ejecutiva, y c) un resultado que no se verifica por causas ajenas a la voluntad del agente.

Tratándose del delito de fraude el tercer elemento está constituido por el hecho de que la víctima potencial se percate (antes de entregar dinero al agente, por ejemplo) de que se pretende defraudarla, o por la intervención de un testigo que formule la denuncia correspondiente o prevenga a la víctima potencial.

Luego entonces, puede ocurrir que el agente llegue sólo hasta los actos preparatorios, sin comenzar los ejecutivos, por causas ajenas a su voluntad. Aun así, el CPDF prevé la sanción de los

delitos que se cometen en grado de tentativa, precisamente porque se considera que si el delito no se consumó fue por causas ajenas a los deseos del agente.

12. Participación delictuosa

A menudo ocurre que en el delito de fraude participe más de una persona, pues maquinarlo para lograr engañar a las víctimas requiere, incluso, que se haga aparentar la existencia de una organización (sindicato, caja de ahorros, etcétera). El planteamiento del delito al que se refiere el artículo 58 de la Ley del INFONAVIT casi siempre requiere la intervención de más de un individuo. Generalmente el que recibe el dinero lo comparte con alguien más.

En este punto se presenta el problema de considerar y precisar el grado de participación de cada uno de los agentes, para precisar la penalidad correspondiente.

La participación delictuosa consiste en que varios hombres, simultáneamente y en connivencia, violan una sola norma, y es cuando se habla de "unidad en el delito con concurso de sujetos", figura que, como decíamos, es muy frecuente en el caso del delito de fraude con la entrega de casas.

13. Concurso de delitos

A diferencia de la participación delictuosa, en la que como ya se dijo participan varios sujetos en la comisión de un solo delito, en el concurso de delitos un solo sujeto incurre en varios delitos.

No es frecuente que en el caso del delito de fraude en la modalidad a la que hemos venido refiriéndonos se dé el concurso de delitos, entendido como "pluralidad de delitos en un solo sujeto", pues se supone que el agente requiere sólo de su ingenio y agudeza para convencer a la víctima de que le entregue dinero a cambio de la promesa de entregarle una casa. En el momento en que el agente utilizara la violencia, se daría el concurso de delitos con lesiones, por ejemplo.

En cambio, es frecuente que el delito de fraude concorra con el de usurpación de funciones y/o personalidad, o con el de falsificación de documentos. Ambos delitos son afines al que hemos estudiado aquí.

Antes de concluir queremos hacer notar que en su obra titulada Delitos especiales, los maestros Eduardo López Betancourt y Miguel Acosta Romero, señalan acertadamente que los textos de los artículos 55, 56, 57 y 58 de la Ley del INFONAVIT -aquí comentada- tienen

concordancia con el artículo 386 relativo al fraude, del Código Penal vigente, con lo cual estamos totalmente de acuerdo.⁶

NOTAS AL CAPITULO CUARTO

- 1 Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal. Cuarta edición. Ediciones Delma. México, 1991. p. 139.
- 2 Ibidem, p. 143.
- 3 Ley Federal del Trabajo...Op. cit., pp. 558-559.
- 4 Pavón Vasconcelos, Francisco. Manual de Derecho Penal Mexicano. Cuarta edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1978. p. 176.
- 5 Ibidem, p. 195.

- 6 **Véase:** Acosta Romero, Miguel, y Eduardo López Betancourt.
Delitos especiales. Segunda edición. Editorial Porrúa, S. A.
México, 1990. p. 170.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A lo largo de este trabajo hemos analizado el contexto social, político y jurídico en el que se da la existencia del INFONAVIT y de la Ley que rige su operación.

La existencia del INFONAVIT obedece a la necesidad que se ha presentado al Estado mexicano de paliar en alguna medida los efectos de la desigualdad social que se deriva del sistema capitalista, y una de las formas de paliarla consiste en crear organismos encargados de otorgar ciertas prestaciones sociales que vienen a ser, en la práctica, complementos del ingreso monetario de los trabajadores.

El INFONAVIT es un órgano de constitución tripartita cuyo futuro es, al menos en el presente momento, indefinido, pues no se sabe qué reestructuración podría sufrir como consecuencia del replanteamiento que el Estado mexicano está haciendo de su política social. No obstante, la nueva administración del Instituto, encabezada por Gonzalo Martínez Corbalá, ha señalado que en lo sucesivo ese organismo dejará de construir vivienda y sólo se convertirá en su gestor, lo cual permite prever un debilitamiento real del Instituto.

La cuestión central de este trabajo ha tenido relación con el contenido del artículo 58 de la Ley del INFONAVIT, ordenamiento donde se prevé el ilícito de fraude con el que muchas personas han intentado -y a veces logrado- lucrar usurpando las funciones del Instituto en el otorgamiento de casas y explotando la necesidad sumamente extendida que existe de adquirir viviendas de interés social.

El delito de fraude previsto en el citado artículo 58 presupone el dolo del agente al ostentarse como representante, gestor o funcionario del Instituto, ofrecer una vivienda que no puede otorgar porque no tiene personalidad ni funciones para ello, y obtener ilícitamente dinero a cambio de esa promesa.

La Ley remite en ese artículo a lo que prevé en materia de fraude el Código Penal del Distrito Federal (que lo es también para toda la República en materia de delitos federales), especialmente en su artículo 389 bis, que se refiere al delito de fraude con inmuebles.

Como ha podido apreciarse a lo largo del último capítulo, quien incurre en este delito no tiene ningún factor atenuante, pues el dolo y la mala fe son absolutamente evidentes. Por tanto, debe proponerse que se incremente la penalidad prevista en el Código Penal del Distrito Federal (a la cual remite la Ley del INFONAVIT), con el fin

de desalentar la incidencia de este delito con una pena alta, tanto corporal como pecuniaria, y hasta donde esto es posible.

Por otra parte, es de recomendarse que la sanción de este delito sea de competencia federal, incluso cuando la denuncia la haga la víctima, en cuyo caso deberá apelarse a la intervención del Instituto, con el fin de que lo aquí propuesto sea posible.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel, y Eduardo López Betancourt. Delitos especiales. Segunda edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1990.

ARNAIZ AMIGO, Aurora. Estructura del Estado. Miguel Angel Porrúa, S. A. México, 1979. 361 pp.

BECCARIA, César. Tratado de los delitos y de las penas. Tercera edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1988.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, garantías y amparo. Segunda edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1989.

CARNELUTTI, Francesco. Teoría general del delito. Editorial Argós.
Cali, Colombia. S/É.

CARRANCA Y TRUJILLO, Raúl, y Raúl Carrancá y Rivas. Código Penal
anotado. Séptima edición. Editorial Porrúa, S. A. México,
1978.

CARRANCA Y TRUJILLO, Raúl. Derecho Penal mexicano. Parte general.
Octava edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1967.

CARRILLO CASTRO, Alejandro. La nueva Ley Orgánica de la
Administración Pública Federal, uno de los medios para alcanzar
el modelo del país al que aspiramos. Instituto de Seguridad y
Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. México,
1977. 99 pp.

CASTELLANOS TENA, Fernando. Lineamientos elementales de Derecho
Penal. Novena edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1975.

COLIN SANCHEZ, Guillermo. Derecho mexicano de procedimientos penales. Undécima edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1989.

CONDE-PUMPIDO FERREIRO, Cándido. Encubrimiento y receptación. Editorial Bosch. Barcelona, 1955.

CUELLO CALON, Eugenio. Manual de Derecho Penal español. (Parte General). Editorial Bosch. Barcelona, 1945.

DELGADO MOYA, Rubén. El derecho social del Presidente. Editorial Porrúa, S. A. México, 1977. 563 pp.

DICCIONARIO de la Real Academia de la Lengua Española. Decimonovena edición. Editorial Espasa-Calpe. Madrid, 1970.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho. Vigésimoquinta edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1975.

GARCIA RAMIREZ, Sergio, y Victoria Adato de Ibarra. Prontuario del proceso penal mexicano. Tercera edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1984.

GONZALEZ DE LA VEGA, Francisco. El Código Penal comentado. Séptima edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1985.

PAVON VASCONCELOS, Francisco. Derecho Penal mexicano. Parte general. Segunda edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1967.

PORTE PETIT CANAUDAP, Celestino. Programa de la parte general del Derecho Penal. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1958.

TRUEBA URBINA, Alberto. Derecho social mexicano. Editorial Porrúa, S. A. México, 1978. 600 pp.

Legislación

1. CONSTITUCION Política de los Estados Unidos Mexicanos (Instituto Federal Electoral. Secretaría de Gobernación. México, enero de 1991)

2. CODIGO Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal. Cuarta edición. Ediciones Delma. México, 1991.

3. LEY Federal de Vivienda (En: Ley General de Asentamientos Humanos. Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Ley Federal de Vivienda. Novena edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1989)

4. LEY Federal del Trabajo (En: Ley Federal del Trabajo. Comentarios, prontuario, jurisprudencia y bibliografía. 63a. edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1990)

5. LEY del INFONAVIT. (En: Ley Federal del Trabajo. Comentarios, prontuario, jurisprudencia y bibliografía. 63a. edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1990)