

566  
2j

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DEL DERECHO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL



## EL INFONAVIT Y LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES



**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
**SERGIO MARCOS ROMERO VILLANUEVA**

MEXICO, D. F.

1996



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

**A mi madre y a mi padre:  
Bertha Villanueva de Romero y  
Sergio Jesús Romero Perea  
por todo su amor.**

**A mis hermanos: Bertha y Horacio.**

**Agradecimientos:**

Durante los cinco años de la licenciatura fui afortunado de cursar las materias con destacados maestros, esta tesis es solo un pequeño homenaje, al doctor Miguel Acosta Romero, al doctor Carlos Arellano García, al doctor Ignacio Burgoa Orihuela, al doctor Raúl Cervantes Ahumada, al doctor Arnaldo Córdova, al doctor Ricardo Franco Guzmán, al doctor Ignacio Galindo Garfias, al doctor Víctor Carlos García Moreno, al doctor Rafael Moreno González, al licenciado Guillermo Moreno Sánchez, al licenciado Pedro Reyes Mireles, al licenciado Alfredo Sánchez Alvarado, al licenciado Roberto Terrazas Salgado, al licenciado Humberto Enrique Tirado Gutiérrez, al licenciado Miguel Angel Vázquez Robles. Todos fueron muy importantes en mi vida académica.

Agradezco al Doctor José Manuel Vargas Menchaca, asesor de mi tesis, sin su ayuda nunca hubiera realizado este importante paso.

## INDICE

Introducción .....	7
<b>CAPITULO I</b>	
<b>CONCEPTOS FUNDAMENTALES.....</b>	<b>10</b>
1. El concepto de vivienda.....	11
2. El concepto de trabajador.....	18
3. El derecho a la vivienda.....	30
<b>CAPITULO II</b>	
<b>ANTECEDENTES DEL DERECHO A LA VIVIENDA.....</b>	<b>35</b>
1. El siglo XIX y el Porfiriato.....	36
2. La revolución de 1910-1920.....	46
3. El artículo 123 constitucional originalmente.....	54
4. México en el siglo XX.....	58
5. La reforma constitucional del 14 de febrero de 1972.....	64
6. La reforma constitucional del 9 de enero de 1978.....	68
7. La problemática de la vivienda en la última década.....	69
<b>CAPITULO III</b>	
<b>MARCO LEGAL DEL DERECHO A LA VIVIENDA.....</b>	<b>73</b>
1. El artículo 4º constitucional.....	75
2. El artículo 123 constitucional.....	79
3. La Ley Federal de Vivienda.....	80
4. La Ley Federal del Trabajo.....	85

<b>5. La Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores. ....</b>	<b>92</b>
--	-----------

#### **CAPITULO IV**

<b>EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL PARA LA VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES. ....</b>	<b>95</b>
1. El origen del INFONAVIT. ....	95
2. La organización interna. ....	96
A. La asamblea general. ....	104
B. El consejo de administración. ....	107
C. La comisión de vigilancia. ....	110
D. El director general y los directores sectoriales. ....	113
E. La comisión de inconformidades y de valuación. ....	115
F. Las comisiones consultivas regionales. ....	115
G. Crítica a la forma de organización del INFONAVIT. ....	116
3. Funcionamiento del INFONAVIT. ....	119
A. El fondo nacional de la vivienda. ....	119
B. Las obligaciones de los patrones conforme a la Ley del INFONAVIT. ....	124
C. Las funciones del INFONAVIT como organismo fiscal autónomo. ....	131

#### **CAPITULO V**

##### **FUNCIONES DEL INFONAVIT EN EL OTORGAMIENTO**

<b>DE VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. ....</b>	<b>133</b>
1. Destino de los recursos del fondo nacional de la vivienda. ....	133
A. Los sistemas de otorgamiento de crédito. ....	143
B. Financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales. ....	146

<b>2. Los trabajadores y el INFONAVIT. ....</b>	<b>150</b>
<b>3. Los recursos administrativos frente a actos del INFONAVIT. ....</b>	<b>153</b>
<b>4. Los delitos y sanciones contenidos en la Ley del INFONAVIT. ....</b>	<b>158</b>
<b>5. La política del gobierno federal con respecto al INFONAVIT. ....</b>	<b>160</b>
<b>6. Propuestas de solución para el otorgamiento de vivienda para los trabajadores. ....</b>	<b>169</b>
<b>Conclusiones. ....</b>	<b>176</b>
<b>Bibliografía. ....</b>	<b>185</b>

## INTRODUCCION

La escasez de vivienda que tradicionalmente padece nuestro país, se ha agravado en estos años debido a la situación económica. Los trabajadores de México han sido los principales afectados por este problema. El INFONAVIT es el organismo público descentralizado que tiene por objeto la dotación de vivienda a la clase trabajadora, es junto con el IMSS, la institución más importante en el bienestar de las familias mexicanas.

Este trabajo tiene como finalidad estudiar los antecedentes, la organización y el funcionamiento del INFONAVIT y proponer un mecanismo que consideramos el más viable para dotar de vivienda a los trabajadores. La hipótesis empleada es la siguiente: las reformas más recientes a la Ley del Instituto del Fondo Nacional para la vivienda de los trabajadores son inadecuadas para dar solución a la problemática derivada del derecho a la vivienda, porque restringen el crédito de los trabajadores para que obtengan habitación. Además tenemos el propósito de realizar un análisis cuidadoso de las reformas y presentar alternativas de solución para garantizar de manera efectiva el derecho a la vivienda de los trabajadores.

En el primer capítulo nos referimos a los conceptos que consideramos fundamentales en el derecho a la vivienda el trabajador y la vivienda. Con el concepto de trabajador hacemos una revisión del concepto legal y proponemos el nuestro; en lo referente al segundo encontramos que no existe un concepto legal, por lo que aportamos uno.

En el segundo capítulo hacemos un recorrido por los antecedentes desde mediados del siglo pasado hasta nuestros días, para encontrar que el derecho a la vivienda del artículo 123, tiene un origen muy anterior a 1916-1917.

Después de esta fecha estudiamos los intentos fallidos del Gobierno Federal para dotar de vivienda a los trabajadores, hasta la reforma constitucional de 1972, a través del cual se funda el INFONAVIT. Por último exponemos las escandalosas cifras que dan una idea de la dimensión del problema actualmente.

En el tercer capítulo estudiamos los preceptos legales que regulan los mecanismos para dotar vivienda en México, aquí incluimos el artículo 4º constitucional y su reglamentación el cual comparamos con el artículo 123 de la Constitución Política y las leyes emanadas de este.

En el cuarto capítulo estudiamos la organización del INFONAVIT, sus órganos internos, su integración, las facultades de cada uno y las relaciones entre ellos. La segunda parte de este capítulo trata del funcionamiento del INFONAVIT en su relación con los patrones, la naturaleza de las aportaciones al Instituto, y la naturaleza de organismo fiscal autónomo.

El capítulo quinto trata de otros aspectos del funcionamiento del instituto, pero desde el punto de vista de su relación con los trabajadores, esto es el estudio de la naturaleza del acto jurídico que otorga el crédito y en los mecanismos para hacerlo. Una segunda parte de este capítulo trata sobre los recursos ante el instituto y los delitos previstos en la ley de la materia. La tercera parte estudiamos las relaciones del gobierno con el instituto y los planes que se tienen para el futuro y exponemos una propuesta para dotar de vivienda a los trabajadores que tiene como protagonista al municipio.

Durante el desarrollo de este trabajo utilizamos diferentes métodos: el método analítico nos sirvió para el estudio de la naturaleza del crédito otorgado por el INFONAVIT, las aportaciones al instituto, la naturaleza del fondo nacional de la vivienda etcetera; con el método análogo desarrollamos el tema

sobre el concepto de trabajador y la naturaleza del instituto; el sintético nos ayudo para aportar un concepto de vivienda; en el estudio de leyes, jurisprudencia y resoluciones usamos el jurídico; en el capítulo segundo utilizamos preferentemente el método histórico; el método económico estuvo presente en forma muy elemental.

## CAPITULO I

### CONCEPTOS FUNDAMENTALES

"Art. 32 La casa de cualquier ciudadano es un asilo inviolable: sólo se podrá entrar cuando un incendio, una inundación o la reclamación de la misma casa haga necesario este acto...". Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. Sancionado en Apatzingán. 22 de octubre de 1814.<sup>1</sup>

Con el fin de delimitar el tema de esta tesis, en este primer capítulo analizamos los conceptos que consideramos más importantes para el desarrollo del mismo, aportando nuestras ideas respecto de cada uno de ellos. Partimos de la base de una relación jurídica del derecho a la vivienda en el que consta de dos elementos primordiales: a) el beneficiario de este derecho, el trabajador, y b) el objeto, la vivienda. No incluimos a otros posibles elementos como el Estado o el patrón, aunque son sujetos activos de esta relación, porque en capítulos posteriores referiremos su participación en el cumplimiento de este derecho, definiéndolos de acuerdo a su ubicación en el mismo.

Estas definiciones, que se refieren tanto al objeto como al sujeto del derecho a la vivienda, se van a descomponer hasta los elementos constitutivos de cada uno, para comprenderlos en su extensión, a fin de que se perciba la idea fundamental que queremos desarrollar en nuestro trabajo,

---

<sup>1</sup> TENA RAMIREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México. 1808-1991, decimosexta edición, Porrúa, México, 1991, p. 35.

permitiendo que el lector abarque los aspectos mas generales de la problemática de la vivienda.

### **1. El concepto de vivienda.**

"Mi casa, las paredes cuya madera fresca,  
recién cortada huele aún: destartada  
casa de la frontera, que crujió  
a cada paso, y silbaba con el viento de guerra  
del tiempo austral, haciéndose elemento  
de tempestad, ave desconocida  
bajo cuyas heladas plumas creció mi canto..."<sup>2</sup>  
Pablo Neruda

Definiremos primero la palabra vivienda, comenzando por su raíz etimológica, para seguir después con la búsqueda de una definición jurídica de la vivienda. Al comenzar este capítulo nos enfrentamos con la dificultad de no haber encontrado una definición que sea satisfactoria, es más tuvimos que definir un concepto de vivienda que abarque preferentemente su contenido social.

Para saber que es la vivienda usaremos aquí las ideas de Jaques Pezeu Massabuau. La importancia de la vivienda se puede explicar de acuerdo con la etiología, que a nivel instinto y comportamiento animal tenemos la necesidad de "albergar" el cuerpo en una determinada porción de superficie; y de acuerdo a la proxémica, que descifra nuestros gestos y actitudes en función de las coordenadas espaciales. En la vivienda el hombre pone de manifiesto el doble instinto, de protegerse contra los excesos del medio natural o algunos congéneres que se consideran nocivos y de apropiarse de una porción de espacio donde las funciones vitales pueden efectuarse sin impedimento alguno.

<sup>2</sup> NERUDA, Pablo, Canto General, segunda edición, Seix Barral, España, 1982, p. 451.

Existe un instinto territorial, que se basa en la adquisición y se expresa con el deseo de aislarse del prójimo, incluso de alejarlo por la fuerza, pero esto no entra en contradicción con un querer vivir en común, con la colectividad, por lo que se aplican las ideas de distancia y límite. Los conceptos de distancia y límite están de acuerdo a las ideas que determinada cultura les da, en la vivienda se aplican para expresar la forma del lugar donde la intimidad de la familia está protegida contra el mundo exterior.

La vivienda se presenta por lo menos en sus formas tradicionales, como el muy antiguo producto de relaciones complejas entre las disponibilidades y los rechazos del medio natural local y las exigencias o las posibilidades técnicas de las colectividades.<sup>3</sup>

Además la vivienda significaba, como lugar de reunión de la familia, un núcleo de actividades económicas, autónomas y separadas en donde se desarrollaron las divisiones del trabajo y la conformación de la idea de propiedad privada.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> PEZEU MASSABUAU, Jacques, La Vivienda como Espacio Social, Trad. Leonardo Rodríguez Ozan, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, pp. 11-15.

<sup>4</sup> MARX, Carlos y Federico Engels, La Ideología Alemana, (Biblioteca Marxista) Ediciones de Cultura Popular, México, 1985, pp. 42-49. Marx y Engels con respecto de la propiedad privada expresan lo siguiente: "Construcción de los alojamientos. Es evidente que entre los salvajes, cada familia disponía de su propia cueva o refugio, del mismo modo que entre los nómadas, lo normal era una tienda reservada para cada familia. Esta economía doméstica separada se vuelve más indispensable con el incremento de la reafirmación de la propiedad privada...".

Con respecto a la división del trabajo dicen lo siguiente: "Esta división del trabajo (se refiere al trabajo intelectual y material) ...y descansa también sobre la división natural del trabajo en el seno de la familia y sobre la separación de la sociedad en familias aisladas y opuestas naturalmente, implica también y al mismo tiempo, el reparto del trabajo y sus productos, distribución verdaderamente desigual tanto en cantidad como en calidad, implica, pues, la

La palabra vivienda en su acepción etimológica tiene su raíz en el vocablo latino *vivus* que significa "origen", derivando la palabra *vivenda* que significa "cosas con que o que se ha de vivir".<sup>5</sup>

Seguiremos nuestra disertación, con diferentes definiciones de diversos autores:

De acuerdo a la definición del Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas, vivienda "es el vocablo utilizado en la materia jurídica del trabajo para denotar la casa o morada que un patrón debe proporcionar a sus trabajadores, de acuerdo con las modalidades establecidas en la Constitución, en disposiciones reglamentarias, en los contratos colectivos o en instrumentos que derivan de acuerdos paritarios".<sup>6</sup>

El concepto ofrecido por Braulio Ramírez Reynoso se enfoca principalmente a la obligación que existe de proporcionar por parte del patrón la vivienda, olvidándose de la misma obligación por parte del gobierno, tal como lo establece el artículo 4º constitucional, que el Estado como sujeto activo está obligado a cumplir, proporcionando a toda familia una vivienda digna y decorosa. Intenta explicar vivienda con el uso de sinónimos como son casa o morada, sin explicamos en sí que es la vivienda.

Elena Pérez Duarte expresa que legalmente no existe una definición de vivienda, para más adelante aportar ideas con el fin de definirla. De

---

propiedad, cuya primera forma y primer germen se encuentra en la familia misma, en la que la mujer y los hijos son los esclavos del hombre. La esclavitud muy rudimentaria y latente en el seno de la familia, es la primera forma de propiedad, ...".

<sup>5</sup> - COROMINAS, Joan y José A. Pascual, Diccionario Crítico Etimológico Castellano Hispánico, vol. V, Gredos, España, 1991, p. 834.

<sup>6</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, tomo IV, sexta edición, Porrúa, México, 1993, pp. 3255-3256.

acuerdo con esta autora vivienda abarca tanto el hecho de habitar un lugar y la infraestructura que le sirve de apoyo, además es el lugar donde nos desarrollamos física y psíquicamente. Retomando ideas del autor Jaques Pezeu Massabuau, define que la vivienda es "el refugio del interior contra el exterior", el escenario de la vida familiar. Al final concluye que vivienda es un espacio privado en donde y desde donde se proyectan también las relaciones sociales y las relaciones públicas.<sup>7</sup>

Elena Pérez Duarte utiliza elementos muy subjetivos que no permiten definir con claridad y precisión lo que es la vivienda para que se utilice en la Ley, además consta su definición de elementos meramente sociológicos lo cual falta traducir al vocabulario jurídico, aunque las ideas aportadas son muy valiosas.

También se buscó en la ley una definición de vivienda, resultando lo siguiente:

En el artículo 3º de la Ley Federal de Vivienda contiene una definición de vivienda: " ... Para todos los efectos legales, se entiende por vivienda de interés social aquella cuyo valor, al término de su edificación, no exceda de al suma que resulte de multiplicar por diez el salario mínimo general elevado al año, vigente en la zona de que se trate".<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> PEREZ DUARTE Y NOROÑA, Alicia Elena, "¿Protección Jurídica de la Vivienda Familiar", Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Año VI, No. 18, México, septiembre-diciembre de 1991, pp. 419-427.

<sup>8</sup> Ley General de Asentamientos Humanos, Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Ley Federal de Vivienda, décima segunda edición, Porrúa, México, 1993, p. 251.

Esta definición legal es incompleta, porque no señala que cosa es la vivienda, solamente contiene como condición el valor monetario que debe tener para que pueda considerarse de interés social.

En la Ley Federal del Trabajo se utiliza indistintamente también la palabra habitación, que etimológicamente tiene su origen en la palabra latina *habere* que significa tener o poseer derivando a su vez el vocablo *habitare* que significa "ocupar un lugar, vivir en el".<sup>9</sup> En nuestra normatividad jurídica, en el artículo 1050 del Código Civil para el Distrito Federal el vocablo habitación se ha usado para designar al derecho real " ... de ocupar gratuitamente, en casa ajena, las piezas necesarias para sí y para las personas de su familia ... "<sup>10</sup> sin poder arrendar ni traspasar por cualquier título este derecho. Esta figura jurídica tiene sus antecedentes en el Derecho Romano siendo una servidumbre real con idénticas características de la legislación actual mexicana, con la excepción de que en la época de Justiniano se podía rentar la habitación a terceras personas.<sup>11</sup> Este derecho real se extinguía con la muerte del titular, y se constituía por testamento.<sup>12</sup>

Recomendamos que debe suprimirse la palabra "habitación" de la Ley Federal del Trabajo, porque de acuerdo a la acepción clásica de tipo civilista, es un derecho real "gratuito" a determinada persona, contradiciendo las razones sociales que dieron origen al derecho del trabajo. El derecho a la

<sup>9</sup> COROMINAS, Joan, José A. Pascual, Diccionario Crítico Etimológico Castellano Hispánico, vol. III, Op. cit, p. 204.

<sup>10</sup> Código Civil para el Distrito Federal, sexagésimocuarta edición, Porrúa, México, 1995.

<sup>11</sup> MORINEAU IDUARTE, Marta y Román Iglesias González, Derecho Romano, (Textos Jurídicos Universitarios), Harla, México, 1987, pp. 128-129.

<sup>12</sup> MARGADANT SPANJAERDT, Guillermo Floris, Derecho Privado Romano, "Como Introducción a la Cultura Jurídica Contemporánea", decimoctava edición, Esfinge, México, 1992, pp. 285-286.

vivienda no es un derecho real "gratuito", si entendemos lo gratuito como la particularidad de solo generar provechos para una de las partes y gravámenes para la otra;<sup>13</sup> en este caso siendo el trabajador el que recibe los provechos y el patrón el que carga con los gravámenes.

El derecho a la vivienda no tiene nada de gratuito si consideramos que apenas representa una pequeña parte de la plusvalía que recibe el capitalista, que es el incremento al valor del dinero lanzado a la circulación, convirtiéndose en capital, este aumento debido a una mercancía cuyo proceso de uso sea al mismo tiempo proceso de creación de valor, esa mercancía es la fuerza de trabajo<sup>14</sup>. En otras palabras es una prestación social que recibe el trabajador por su trabajo.

En ninguna disposición legal se encontró un concepto de vivienda. Asimismo se buscó en la jurisprudencia, hallándose solamente en que consta la "obligación" del patrón, pero no lo que es la vivienda.

Es importante tener una definición legal, porque para los diversos ordenamientos públicos expedidos por los tres niveles de gobierno, municipal, estatal y federal, al no existir una definición de la vivienda y su contenido material, provoca graves confusiones perjudicando al derechohabiente. Cada grupo humano tiene una idea diferente de que es la vivienda, en algunas culturas una choza de barro es suficiente, a diferencia de la sociedad occidental que tiene diferentes características sobre el tipo de vivienda; ésta debe tener unas dimensiones determinadas, debe ser construida con materiales duraderos, una distribución en cuanto a su superficie en diversos espacios y los servicios

---

<sup>13</sup> ZAMORA Y VALENCIA, Miguel Ángel, Contratos Civiles, tercera edición, Porrúa, 1989, México, p.51.

<sup>14</sup> LENIN, Vladimir Ilich, Carlos Marx y Federico Engels, Ediciones en lenguas Extranjeras, 1977, China, pp. 22-23.

elementales de electricidad, agua y drenaje, todo esto para que sea considerada una vivienda.

Además esta indefinición jurídica deja indefensas a las personas que exigen una vivienda digna y decorosa, y el Estado les otorga casas de dimensiones reducidas, sin una distribución adecuada, cercanas a focos peligrosos de contaminación y construidas con materiales de baja calidad. Estas personas no cuentan con una instancia legal para hacer valer sus derechos.

Ante la falta de un concepto jurídico de vivienda, vamos a definirlo, aún con las obvias limitaciones que tenemos, sirviendo para precisar el contenido del derecho que tienen los trabajadores, y que puedan exigirlo a los patrones.

La vivienda es el lugar, bien inmueble, cuya posesión es solamente de una familia, debiendo ser suficiente para satisfacer sus necesidades esenciales en el orden psíquico y físico.

La vivienda debe ser familiar, no puede poseerla solamente una persona. A su vez tampoco debe morar en una sola dos o más familias, porque se perdería la finalidad del derecho a la vivienda en nuestra legislación, que es la protección de la vida familiar contra el exterior; porque el hacinamiento no permite satisfacer las necesidades psíquicas y físicas de una familia, alejándose de lo establecido por el legislador de que sea digna e higiénica.

Aunque es un derecho que tienen los trabajadores, la familia es la beneficiaria. La familia que es el "núcleo de personas, que como grupo social, ha surgido de la naturaleza y deriva primordialmente del hecho biológico de la

generación,<sup>15</sup> según la definición de Ignacio Galindo Garfias, es la organización primaria de la sociedad y tiene como su ámbito natural de intimidad la vivienda, el lugar donde se proyecta las relaciones sociales primordiales; por eso se debe obligar al Estado para dotar y proteger el hogar en la forma mas completa que nos permitan nuestras leyes.

La vivienda deber ser propiedad de la familia. En ningún momento deben ser objeto de arrendamiento, porque ante cualquier adversidad económica la familia se puede quedar sin techo, al querer ajustar una necesidad social a disposiciones conformadas para regular las relaciones entre individuos.

Además para proteger la vivienda de los trabajadores, esta propiedad que podríamos llamar social, debe salir del comercio de acuerdo a las disposiciones contenidas en el Código Civil, en los artículos 723 al 746, que regulan el patrimonio de la familia, para proteger a la familia de las depresiones económicas.

Debe satisfacer las necesidades tanto físicas como psíquicas de la familia, esto quiere decir la existencia de la suficiente intimidad dentro de la vivienda para que se realicen las funciones de reproducción, manutención, esparcimiento, ocio, etcétera, que son tanto de tipo biológico como social.

## **2. El concepto de trabajador.**

**"El trabajar es la ley,  
porque es preciso alquirit.  
No se expongan a sufrir**

---

<sup>15</sup> GALINDO GARFIAS, Ignacio, Derecho Civil, "Primer Curso. Parte General. Personas. Familia", novena edición, Porrúa, México, 1989, p. 427.

una triste situación:  
sangra mucho el corazón  
del que tiene que pedir.

Debe trabajar el hombre  
para ganarse su pan;  
pues la miseria, en su afán  
de perseguir de mil modos,  
llama en la puerta de todos  
y entra en la del haragán".<sup>16</sup>  
José Hernández

En este inciso haremos una revisión crítica de quien es considerado trabajador por la Ley Federal del Trabajo, y porque se aleja del pensamiento original del constituyente de 1916-1917.

La palabra trabajo etimológicamente tiene su origen en el vocablo del latín vulgar *tripalliare* que significa torturar y que deriva de *tripallium* especie de cepo o instrumento de tortura, "aún hoy en día *trabajo* todavía conserva el sentido de 'sufrimiento, dolor, pena'".<sup>17</sup>

El trabajo se consideró como un castigo divino, tal como lo señala la Biblia, en el capítulo 3, versículos 17, 18 y 19, cuando Dios castiga a Adán por haber cometido el pecado original con estas palabras:

"Al hombre le dijo: Por haber escuchado la voz de tu mujer y comido del árbol que yo te había prohibido comer, maldito sea el suelo por tu causa: con fatigas sacarás de él el alimento todos los días de tu vida. Espinas y abrojos te producirá, y comerás la hierba del campo. Con el sudor de tu frente

<sup>16</sup> HERNANDEZ, José, Martín Fierro, Alianza, España, 1981, pp. 288-289.

<sup>17</sup> COROMINAS Joan, y José A. Pascual, Diccionario Crítico Etimológico Castellano Hispánico, Vol. V, Op Cit. p. 571.

comerás el pan, hasta que vuelvas al suelo, pues de él fuiste tomado. Porque polvo eres y al polvo tomarás".<sup>18</sup>

A diferencia de lo que afirma la filosofía materialista dialéctica, que con Federico Engels como exponente, concluye que es el trabajo lo que permitió que el hombre evolucionara del mono, al irse adaptando su cuerpo a las necesidades apremiantes, desarrollando su inteligencia y transformando sus manos en instrumentos flexibles para hacer cualquier cosa.<sup>19</sup>

Agregando a lo anterior citaremos a Carlos Marx, quien dice que el hombre se diferencia de los animales en el momento que comienza a *producir* sus medios de existencia, edificando indirectamente su propia vida material.<sup>20</sup> Lo cierto es que el trabajo es la verdadera generadora de riqueza en las sociedades humanas, como más adelante lo comprobaremos.

Etimológicamente el vocablo trabajador no proviene directamente del vocablo latino *tripallium*, sino que es posterior al verbo trabajar, ya en el idioma español.

Entre las diversas definiciones de trabajador encontramos la que aporta Guillermo Cabanellas y que consideramos la mejor al decir que trabajador "es quien trabaja, todo aquel que cumple un esfuerzo físico o intelectual, con objeto de satisfacer una necesidad económicamente útil, aún cuando no logre el resultado".<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Biblia de Jerusalén, Trad José Angel Ubieta et al., CELAM, España, 1992, p. 16.

<sup>19</sup> ENGELS, Federico, El Papel de la Transformación del Mono en Hombre, Progreso, URSS, 1979.

<sup>20</sup> MARX, Carlos y Federico Engels, La Ideología Alemana, Op Cit. p. 25.

<sup>21</sup> CABANELLAS, Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, tomo IV, décima primera edición, Heliasta, argentina, 1977, p. 253.

En la ley mexicana se define el trabajador en dos disposiciones diferentes, en la Ley Federal del Trabajo y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Esta última emana del apartado B del artículo 123 de la Constitución, regulando las relaciones de trabajo de los burócratas, se aleja de la idea original del Constituyente de Querétaro de proteger a todos trabajadores.

Producto de esto es la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, que en su artículo 3º define que "trabajador es toda persona que presta un servicio, físico, intelectual o de ambos géneros en virtud de un nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales".

Definición que deja en estado de indefensión a miles de trabajadores del Estado que son contratados en las oficinas públicas a través de un espurio contrato de prestación de servicios profesionales, dígame por *honorarios*, además se omite en esta ley la regulación de los trabajadores de confianza. Esta definición sirve para precisar el concepto que debemos tener de quien es trabajador para el goce del derecho a la vivienda, comparándolo con la definición que tiene la Ley Federal del Trabajo.

En lo que se refiere a esta, de acuerdo al artículo 8 de la Ley Federal del Trabajo se define al trabajador como: "... la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado". más adelante en el segundo párrafo de este mismo artículo se complementa la idea: "... Para efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio".

Tenemos la opinión que el vocablo *trabajador* esta perfectamente empleado en la ley, evitando confusiones con otra palabras como obrero, jornalero, etc. Este término abarca dos tipos de trabajadores que existen en las

leyes secundarias: los trabajadores de planta y los trabajadores de confianza. En cambio la definición legal no es exacta, como más adelante lo demostraremos al analizar sus elementos.

Los elementos de esta definición son:

- a) La persona física que presta sus servicios.
- b) El trabajo personal subordinado.

En el inciso a) el trabajador debe ser una persona física, en otras palabras, solamente un individuo puede celebrar una relación de trabajo con otra persona sea física o moral, esto es para evitar los llamados "contratos de equipo", en los que se contrataba un grupo de trabajadores y se les pagaba en conjunto, por lo que perjudicaban a los trabajadores.

En el inciso b) pensamos que esta definición legal contiene una palabra de corte civilista, como es la palabra *subordinación*, que su significado no aclara la verdadera naturaleza de las relaciones de trabajo como la pugna entre dos clases sociales y, por tanto, no considera el contenido netamente social del Derecho del Trabajo; al contrario parece que las relaciones de trabajo regresan a ser contratos civiles ocultando sus más preciadas conquistas laborales de más de dos siglos.

Esta palabra tiene su origen en los términos empleados en el artículo 2578 del Código Civil de 1870 que a la letra dice: "El jornalero está obligado a prestar el trabajo para que se ajustó, según las *ordenes y dirección* de la persona que recibe el servicio: si no lo hiciera así, podrá ser despedido antes que el día termine, pagándosele el tiempo vencido".<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Código Civil del Distrito Federal y territorio de la Baja California de 1870, tipografía de J.M. Aguilar Ortiz, México, 1875.

Esta misma idea fue retomada por la Ley Federal del Trabajo del año 1931, en su artículo 17:

"Contrato individual de trabajo es aquel que por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra, bajo su *dirección y dependencia*, un servicio personal mediante una retribución convenida."<sup>23</sup>

Es por esto que Alberto Trueba Urbina expresa su inconformidad respecto de este elemento de la definición, que de acuerdo con su teoría integral del Derecho del Trabajo, contradice el sentido original que el Constituyente de 1916-1917 establecieron en el artículo 123.<sup>24</sup>

La opinión de Mario de la Cueva sobre este punto es en el siguiente sentido: que al incluir este elemento de la definición no implica una forma de degradación a la dignidad humana, sino que el legislador prefirió referirse solamente, de la pluralidad de formas de prestación de trabajo, al trabajo subordinado; esto solo para diferenciar al trabajador dependiente de los diversos tipos de trabajadores.<sup>25</sup>

Lo mismo afirman otros autores como Cabanellas que ante la necesidad de denominar de manera clara y usual al sujeto que presta los servicios en el contrato de trabajo "habría que recurrir al recargo terminológico de trabajador subordinado ... , para el que presta servicios bajo dependencia ajena"; para evitar que se confundan con los trabajadores independientes.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Ley Federal del Trabajo, décima edición Porrúa, México, 1966.

<sup>24</sup> TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo, sexta edición, Porrúa; México, 1981, pp. 268-269

<sup>25</sup> CUEVA, Mario de la, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, décima segunda edición, Porrúa, México, 1990, pp. 153-154.

<sup>26</sup> CABANELLAS, Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, tomo IV, Op cit., pp. 253-254.

Pero en nuestra opinión debería de modificarse el elemento subordinación, porque es discriminatorio de los diversos tipos de trabajadores que de acuerdo con el artículo 123 original deberían de regularse en esta ley.

Para probar lo dicho, en el pensamiento original del constituyente de 1916-1917 abarcaba todo tipo de trabajadores como se señala en el dictamen del artículo 123 presentado por la comisión redactora de la Constitución encabezada por Francisco J. Múgica, el 23 de enero de 1917. Transcribimos el siguiente párrafo:

"... La legislación no debe limitarse al trabajo de carácter económico sino al trabajo *general*, comprendiendo el de los empleados comerciales, artesanos y domésticos..."<sup>27</sup>

En la discusión del artículo 123 ninguno de los diputados estuvo en contra de este dictamen, quedando plasmado en la Constitución que originalmente en su primer párrafo decía lo siguiente:

"Artículo 123.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán al trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera *general* a todo contrato de trabajo".<sup>28</sup>

Trabajo general debe de entenderse, como al trabajo en sentido social, de pertenencia a la clase de los desposeídos, que tienen como única

---

<sup>27</sup> CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917, Diario de Debates, Tomo II, INEHRM, México, 1985 p 831-832. También se puede consultar a BORQUEZ, Djed, Crónica del Constituyente, INEHRM, México, 1992, pp. 318-327.

<sup>28</sup> CONTRERAS, Mario y Jesús Tamayo (Compiladores), México en el siglo XX, "Textos y Documentos", Tomo II, Lecturas Universitarias, UNAM, México, 1976, p. 271.

forma de sobrevivir la venta de ese trabajo. Por eso la comisión del constituyente que redactó el dictamen incluye, entre los tipos que se cita inmediatamente, al trabajador independiente por excelencia, el artesano.

Se contrapone el trabajo general con el trabajo económico, esto último entendido como de tipo productivo, el que realiza el obrero. Pero no se discrimina, dentro del sentir del Constituyente los otros tipos de trabajadores, tal como lo expresó el diputado por Tlaxcala, Modesto González Galindo:

"... por esta razón tenemos que considerar, de una manera muy concienzuda, el problema del trabajo, y al hablar del trabajo no hablo sólo de los obreros de la fábricas, hablo también de los barrenderos... hablo de los peones, ya sean indios, ya sean mestizos, ya sean criollos, ya sean extranjeros, pues todos están sujetos a la ley inexorable del trabajo; hablo también de los artesanos, de los herreros, de los saates, de los zapateros, de los carpinteros, de todas las artes liberales que dan vida a un 25 o 50 por 100 del pueblo de la República".<sup>29</sup>

Lo que en nuestra opinión rescata la idea prevaleciente en el Constituyente de enfocarse a todo tipo de trabajo desde un punto de vista social. Consideramos que el derecho del trabajo es un derecho de transición hacia una sociedad más justa, al pretender conciliar dos clases sociales que están en pugna constantemente, la burguesía y el proletario.

Carlos Marx al referirse al proletariado no hacía la distinción entre los trabajadores subordinados de los que no lo son, porque como justamente se aprecia, solo eran dos caras de una misma moneda, la que representa para la burguesía de tener a su disposición toda una clase social como mano de obra para el aumento de su riqueza.

---

<sup>29</sup> CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917, Diario de Debates, Tomo I, Op cit. p. 1032.

Estas dos clases nacieron al unisono de la revolución industrial. "...En la misma proporción en que se desarrolla la burguesía, es decir, el capital, desarrólase también el proletariado, la clase de los obreros modernos, que no viven sino a condición de encontrar trabajo, y lo encuentran únicamente mientras su trabajo acrecienta el capital. Estos obreros, obligados a venderse al detalle, son una mercancía como cualquier otro artículo de comercio, sujeta, por tanto, a todas las vicisitudes de la competencia, a todas las fluctuaciones del mercado".<sup>30</sup>

También Carlos Marx describe la situación del desempleo, que en el siglo pasado como en la actualidad es un fenómeno que siempre acompaña los vaivenes económicos del capitalismo y que es parte de la acumulación originaria del capital, tal como está sucediendo en México en estos momentos ante los embates de nueva tecnología, así concluye el autor en comentario "... La parte de la clase trabajadora que la maquinaria transforma de esta suerte en población superflua, esto es, no directamente necesaria ya para la autovaloración del capital, por un lado sucumbe en la lucha desigual de la vieja industria artesanal y manufacturera contra la industria maquinizada; por otro lado inunda todos los ramos industriales más fácilmente accesibles, colma el mercado de trabajo y, por tanto, abate el precio de la fuerza de trabajo a menos de su valor".<sup>31</sup>

La cita anterior parece que describiera la situación actual de México y no la de los países europeos en el siglo pasado. Estos trabajadores desempleados forman parte del ejército industrial de reserva, son un ejército

---

<sup>30</sup> MARX, Carlos y Federico Engels, Manifiesto del Partido Comunista. Ediciones en Lenguas Extranjeras, China, 1980, p. 41.

<sup>31</sup> MARX, Carlos, El Capital. Crítica de la Economía Política, "El Proceso de Producción del Capital", Tomo I, Vol. 2, décimo cuarta edición, Trad. Pedro Scaron, Siglo XXI, México, 1988, p. 525.

cautivo de mano de obra y posibles consumidores, a lo que Carlos Marx expone lo siguiente:

"Pero si una sobrepoblación obrera es el producto necesario de la acumulación o del desarrollo de la riqueza sobre una base capitalista esta sobrepoblación se convierte a su vez, en palanca de la acumulación capitalista, e incluso en condición de existencia del modo capitalista de producción. Constituye un ejército industrial de reserva a disposición del capital, que le pertenece a éste tan absolutamente como si lo hubiera criado a sus expensas. Esa sobrepoblación crea, para las variables necesidades de valorización del capital, el material humano explotable y siempre disponible, independientemente de los límites del aumento real experimentado por la población."<sup>32</sup>

Las citas de Carlos Marx es para hacer hincapié de que los trabajadores que no están subordinados a un patrón específico, los independientes, son parte del ejército de reserva que tiene el gran capital internacional para poder hacer uso de él; además parece que el gobierno actual se empeña en seguir este camino al exportar la mano de obra mexicana como mercancía barata a los centros económicos mundiales. Por eso consideramos que los trabajadores independientes son parte del proletariado como lo demostraremos inmediatamente.

Las cifras que se tienen de la tasa de desempleo abierto presentadas por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática son las siguientes: 2, 310,000 personas sin trabajo, que significa un porcentaje de 6.6% de la Población Económicamente Activa, estas son las cifras oficiales<sup>33</sup>. De acuerdo a las proyecciones para 1995 elaboradas por Ciemex Wharton

---

<sup>32</sup> MARX, Carlos, El Capital. Crítica de la Economía Política, Tomo I, Vol. 3, décimo tercera edición, Op. cit. pp. 786-787.

<sup>33</sup> GONZALEZ AMADOR, Roberto, "Desempleo Abierto de 6.6% en Mayo", La Jornada, México, martes 18 de julio de 1995, p.41.

Econometric Forecasting Association (Wefa) la tasa de desocupación abierta ascenderá a 10.9% al término de este año, el número de empleos en la economía formal se reducirá a 22.4 millones de personas lo que representa un regreso a los niveles de seis años atrás<sup>34</sup>. En 1991 cuando se presentó el programa nacional de solidaridad se manejaban las siguientes cifras que se consultaron en el folleto "Combate a la Pobreza", 12% de la población económicamente activa está desempleada y el subempleo es de alrededor de 40% de la población económicamente activa (PEA)<sup>35</sup>. En seis años no se avanzó en este aspecto, pero esto representa un enorme ejército industrial de reserva.

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 la población económicamente activa, entre los años de 1930 y 1994 aumentó de 5.1 a 34 millones de personas. Si restamos de esta última cifra la cantidad de personas empleadas a finales de este año, habrá 12 millones de personas sin trabajo.

Esas millones de personas tienen que sobrevivir de algún modo, como han sobrevivido grandes grupos de población durante estos años de recesión, a través de las actividades de la economía informal, son los trabajadores no subordinados que no protege la ley.

---

<sup>34</sup> ZUÑIGA, Juan Antonio, "La Desocupación llegará a 10.9% al finalizar el año", La Jornada, México, martes 18 de julio de 1995, p.41.

<sup>35</sup> CONSEJO CONSULTIVO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD, El Combate a la Pobreza, segunda edición, El Nacional, México, 1991, pp. 27-28. Utilizamos estas cifras por su cercanía en el tiempo y porque resultan más confiables que las que se manejan actualmente, ejemplo de lo anterior es tener un desempleo de 3.7%, que comparándonos con algunos países del Mercado Común Europeo, estamos en plena prosperidad. Esto es lo que nos ha llevado a la utilización política de las estadísticas, que ahora tengamos que elegir cuales son las más confiables.

Los trabajadores subordinados son solo una parte de la PEA el resto no entra en este supuesto legal. Si aspiramos a la realización de la Justicia Social para todos los mexicanos, debemos de revisar la Ley Federal del Trabajo para que unas prestaciones sociales sean aplicables a todos los trabajadores, en su aspecto social, dejando aquellas que necesitan de la subordinación para los trabajadores asalariados.

Para el derecho a la vivienda no es necesario una relación de subordinación puede ser exigible al gobierno a través de diversos mecanismos que señala la ley, en calidad de trabajadores en general.

Por ejemplo la Ley del Seguro Social recoge ideas más acordes con la realidad social al señalar en su artículo 13 que los sujetos de aseguramiento en el régimen obligatorio son: "1. Los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados...".<sup>36</sup> Ya se diseñaron los mecanismos para hacerlo, estos servirían para incorporar al IMSS a 10,000 trabajadores informales de acuerdo a una entrevista al director de prestaciones medicas, Mario Madrazo.<sup>37</sup>

Tal vez haga falta una serie de nuevas leyes que abarquen todos los tipos de trabajo no subordinado que existan en la sociedad capitalista, de acuerdo al Mario de la Cueva<sup>38</sup>. Aunque también se podría constituir una nueva definición de trabajador en general, desde un punto de vista social para que se

---

<sup>36</sup> Ley del Seguro Social, décimo cuarta edición, Delma, México, 1995, p. 3.

<sup>37</sup> GOMEZ FLORES, Laura, "Aspira el IMSS incorporar a 10 mil trabajadores informales", La Jornada, miércoles 19 de julio de 1995, p. 21.

<sup>38</sup> CUEVA, Mario de la, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, décima segunda edición, Op. cit, p. 154.

pueda proteger esas personas que son explotadas solo porque no tienen un trabajo subordinado, que se consideran trabajadores independientes.

Al respecto rescatamos la definición de trabajador de Vicente Lombardo Toledano utilizó en su proyecto de artículo 123 constitucional; trabajador "...es todo individuo que dependa económicamente de cualquier persona o institución, privada o pública...".<sup>39</sup> Utiliza aquí el término *dependencia económica* que consideramos más flexible que el vocablo subordinación.

También una solución sería independizar el capítulo III, relativo a las habitaciones para los trabajadores, de la Ley Federal del Trabajo, para que puedan aspirar todos los trabajadores a gozar de esta prestación, sin necesidad de relaciones de subordinación, pero esto lo estudiaremos más adelante.

### **3. El derecho a la vivienda.**

Definiremos primero que es el derecho social, para después explicar porque el derecho a la vivienda es un derecho social.

De acuerdo a Gustav Radbruch el derecho social es el resultado de una nueva concepción del hombre por el Derecho; contraponiéndose a la concepción individualista que operaba en la etapa liberal del derecho.

La realidad sociológica de la concepción individualista cobra vida en la figura jurídica del comerciante, como un ente egoísta y calculador

---

<sup>39</sup> LOMBARDO TOLEDANO, Vicente, Escritos acerca de las Constituciones de México, Tomo II, Centro de Estudios Filosóficos, Políticos y Sociales "Vicente Lombardo Toledano"-SEP-CONACYT, México, 1992, p. 194.

socialmente aislado; teniendo al Derecho Mercantil como modelo para todo el Derecho Civil. Para todas las personas son los mismos derechos y obligaciones, la igualdad jurídica, la libre contratación y la libertad de ser propietarias, sin importar las diferencias económicas que convierten a estos instrumentos jurídicos en armas usadas por las clases económicamente fuertes para disponer a su gusto tanto de las cosas, como de las personas<sup>40</sup>.

De acuerdo a Eduardo Novoa Monreal "...El individualismo entiende que el hombre posee ciertos derechos subjetivos, los que por ello se denominan derechos naturales, y que nace libre, con el derecho de desarrollarse en todos sus aspectos y hacerse dueño del fruto de su actividad ... El estado no tiene otro fin que proteger y sancionar los derechos individuales de cada uno...".<sup>41</sup>

Alfonso Noriega Cantú llama a los derechos públicos subjetivos de tipo individualista como Derechos-Autonomía y que "son aquellos conquistados en 1789 que crean un ámbito de libre desarrollo del titular del derecho garantizado por el Estado, frente a intervenciones o intromisiones del poder público. La función del derecho en este campo es de garantía y defensa de este ámbito de libertad declarado y reconocido; la función del Estado es de abstención y vigilancia".<sup>42</sup>

Coincidimos con Alfonso Noriega Cantú, estos derechos implican que el hombre como persona tiene un ámbito de libertad protegido por el

---

<sup>40</sup> RADBRUCH, Gustav, Introducción a la Filosofía del Derecho, Fondo de Cultura Económica, México, 1951, pp 158-159.

<sup>41</sup> NOVOA MONREAL, Eduardo, El Derecho como Obstáculo al Cambio Social, novena edición, (Nueva Criminología y Derecho), Siglo XXI, México, 1988, pp. 123.

<sup>42</sup> NORIEGA CANTU, Alfonso, Los Derechos Sociales, "Creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917", UNAM, México, 1988, p. 76.

Estado, frente a los poderes públicos y eventualmente frente a otros grupos sociales u otros individuos.

En la teoría el Estado tiene como facultades el reconocimiento y proclamación dichos ámbitos, protegiéndolos sin invadirlos; Porque se pensaba que la sociedad se autorregulaba sin necesidad de intervencionismo del poder estatal.

A diferencia los derechos sociales surgieron de la necesidad de protección a las capas más amplias y económicamente débiles de la sociedad. De acuerdo a Felipe Battaglia, "los derechos del hombre, siempre presentes en la profunda conciencia del hombre, históricamente se han llevado de un plano particular a uno siempre más amplio, abarcando aspectos crecientes de la vida, para todos los hombres o grupos, sin perder así su eficacia, sino adquiriendo tutela y garantía".<sup>43</sup>

No todos los hombres se ajustaban a la imagen ficticia del individualismo, y fue surgiendo poco a poco un nuevo tipo de hombre como punto de partida para el legislador: la imagen del hombre sujeto a vínculos sociales, del hombre colectivo como base del derecho social.<sup>44</sup>

Es por eso que los derechos sociales surgieron como una respuesta a las necesidades que tienen como grupo las clases más desposeídas. De acuerdo a Alfonso Noriega Cantú estos son creación de la Revolución Mexicana.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> MARTINEZ BAEZ, Antonio, Obras, "Obras Político-Constitucionales", tomo I, (Nueva Biblioteca Mexicana) UNAM, México, 1994, p. 151.

<sup>44</sup> RADBRUCH, Gustav, Introducción a la Filosofía del Derecho, Op. cit. p. 161.

<sup>45</sup> NORIEGA CANTU, Alfonso, Los Derechos Sociales, "Creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917", Op. cit p. 101, Alfonso Noriega dice lo siguiente: "Casi resulta obvio afirmar que la obra de los

Siguiendo a Ignacio Burgoa, derecho social es "la relación jurídica que se entabla entre sujetos colocados en una determinada situación social, económica o jurídica, y entre los que existen lazos materiales determinados, establecidos principalmente en cuanto al proceso productivo".<sup>46</sup>

Como comparación con el derecho público subjetivo privado es que este "implica una relación de derecho entre dos sujetos que son, del lado activo, los gobernados y en el aspecto pasivo el Estado y sus autoridades. Por el contrario la garantía social se traduce en un vínculo jurídico existente entre dos clases sociales económicamente diferentes desde un punto de vista general e indeterminado o entre individuos particulares o determinados pertenecientes a dichas clases".<sup>47</sup>

El Estado tiene la obligación correlativa de regulador ejerciendo un poder de imperio, para hacer cumplir las garantías sociales entre las partes y sujetos de la misma.

El derecho a la vivienda es un derecho social porque no va encaminado a proteger el ámbito personal de un solo individuo, al contrario afecta a un grupo de gentes que por su posición social, económica o jurídica,

---

constituyentes de 1916-1917 consistió precisa y expresamente en consignar en la Constitución la obligación imperiosa del Estado, del poder público, de intervenir directa y activamente en la vida económica de la nación para regular y proteger los derechos de los obreros y los campesinos y, asimismo, para conferir al derecho de propiedad un nuevo sentido y diferente contenido, al poner los derechos individuales de la propiedad bajo el valor supremo de los derechos superiores de la sociedad, representado por el Estado, para regular su repartición, su uso y su conservación.

...Así pues los constituyentes mexicanos, al formular la Constitución de 1917 dos años antes que los alemanes de Weimar, fueron los primeros en consagrar en una Constitución, auténticos derechos sociales".

<sup>46</sup> BURGOA, Ignacio, Las Garantías Individuales, vigésimo tercera edición, Porrúa, México, 1991, p. 698.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 703.

tienen el derecho de exigir esta prestación social. Por ejemplo los trabajadores en su conjunto como clase social o la familia como núcleo de nuestra sociedad tienen el derecho primordial de gozar de esta prestación.

En la Constitución existen tres disposiciones diferentes que regulan el derecho a la vivienda:

-El artículo 4°. Los que tienen derecho a la vivienda de acuerdo a este artículo son todos los mexicanos siendo el Estado el que tiene la obligación correlativa de proporcionar la casa.

-La fracción XII del apartado A del artículo 123°. Aquí se tiene el derecho a la vivienda por la calidad de trabajador en general, es una prestación social. La obligación de proporcionarla es del patrón, el Estado sólo regula que se cumpla esta disposición.

-El inciso f de la fracción XI del apartado B del artículo 123°. Se tiene esta prestación por la calidad de trabajador al servicio del Estado. El Estado tiene la doble calidad de patrón y regulador a su vez del cumplimiento de esta prestación. Extendiendo el mismo derecho a los militares.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Como un comentario al margen, resulta poco práctico tener al Estado como juez y parte.

## CAPITULO II

### ANTECEDENTES DEL DERECHO A LA VIVIENDA.

"Considerando: que nadie tiene derecho a lo superfluo mientras los que trabajan carecen de lo necesario:

Que toca hoy a la revolución resolver el problema del trabajo:

Que nivelar las clases es la única manera de establecer el equilibrio de entidades que siempre se han mantenido en pugna, determinante esencial de los conflictos habidos entre el capital y el trabajo;

Que, como dijo el Jefe del Poder Ejecutivo en la memorable asamblea obrera del 20 de noviembre último, toca a los de abajo hacer las leyes, entendido que, más cuerdos que los de arriba, no atacarán sistemática e irracionalmente a sus opositores, sino que los obligarán a humanizarse, a comprender su papel en la vida y a destruir la férula odiosa ejercida por los poderosos contra los estoicos que con sus brazos y su sangre producen el oro sin disfrutarlo".

Ley de trabajo del Estado de Yucatán de 1915<sup>49</sup>

En este capítulo trataremos de los orígenes legales, sociales y políticos del derecho a la vivienda para los trabajadores; distinguiremos las pautas de ese desarrollo para dar nuestra opinión sobre hacia donde debe dirigirse este derecho para que pueda ser más eficaz su cumplimiento.

Hemos dividido este capítulo de acuerdo a un orden cronológico en que se suscitaron los acontecimientos que influyeron en el desarrollo del derecho a la vivienda, los hechos que se destacan claramente apuntan a la constitución en este país de un derecho a la vivienda autónomo.

---

<sup>49</sup> Ley del Trabajo del Estado de Yucatán de 1915, Materiales de Cultura y Divulgación Política Mexicana, PRI, México, 1987, pp. 9-10.

Aquí apreciaremos lo que ha hecho el Estado mexicano para resolver el problema de la falta de vivienda para los trabajadores mexicanos; muchas de estas acciones son ejemplo de la capacidad creativa que en algún momento tuvieron nuestros gobernantes, verdaderos momentos de lucidez política. Esto último enfocado dentro de un concepto de distribución de la riqueza para el mejoramiento de las capas de la población más necesitadas, con la finalidad de aspirar al cumplimiento de la justicia social de acuerdo al ordenamiento constitucional; en los últimos años esta idea de justicia social ha cambiado al tener como prioridad el fortalecimiento del mercado, a quien se le ha delegado la satisfacción de las necesidades básicas que tienen las clases sociales débiles al pretender hacerlos competir con las clases privilegiadas.

El estudio histórico de los antecedentes de la vivienda para los trabajadores, demuestra que tenemos una tradición de políticas sociales, que nos han enorgullecido por lo avanzadas que eran en su momento. Nuestro país fue pionero en el mundo al establecer en nuestra Constitución las garantías sociales, con la finalidad de proteger a las clases desposeídas, campesinos y trabajadores, e impulsar el mejoramiento de su calidad de vida.

### **1. El siglo XIX y el Porfiriato.**

En el siglo pasado la situación de los peones de los grandes latifundios comparándola con la que prevalecía en la prolongada dominación española, no había cambiado gran cosa; las haciendas tenían la misma distribución espacial que en aquel entonces, de acuerdo a la descripción que hace Jesús Silva Herzog, el casco de la finca se componía por la casona del propietario, la casa del administrador, la casa o casas de los empleados, las oficinas o el escritorio, la tienda de raya, la iglesia y la cárcel. En la casona del

propietario se podían disfrutar de todas las comodidades de la vida moderna, salas espaciosas amuebladas con lujo, grandes jardines.

La casa del administrador tenía todo lo necesario para una familia de clase media. Las demás casas del personal de confianza estaban en relación con su categoría administrativa y social de los ocupantes.

A unos quinientos o mil metros del casco de la hacienda, se levantaban las habitaciones de los peones: casuchas de uno o dos cuartos, comúnmente de uno solo, construidas de adobe, pedazos de tabla o ramas de árbol, según las regiones del país; casuchas sin ventanas y pisos de tierra; cocina, comedor y recámara, todo en una misma habitación de 20 a 30 metros cuadrados. Muebles: el pequeño brasero para cocinar; el metate y el comal para las tortillas; cazuelas, platos y jarros burdos de barro, y los petates para dormir el peón, la mujer y la numerosa prole.<sup>50</sup>

De acuerdo al censo de 1910 más del 50 por ciento de las habitaciones registradas caían bajo la categoría de chozas. Pero los peones del campo eran afortunados a diferencia de los trabajadores de la ciudad que vivían en condiciones totalmente antihigiénicas.

La situación de la vivienda para las clases trabajadoras en las ciudades de México es la misma, pero la ciudad de México sobresalía por las pésimas condiciones higiénicas prevaletientes, esto provocaba epidemias de enfermedades infecciosas como la viruela y el tifo.

---

<sup>50</sup> SILVA HERZOG, Jesús, Breve Historia de la Revolución Mexicana, "Los Antecedentes y la Etapa Maderista", tomo I, segunda edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1972, pp. 32-33.

Las casas de vecindad tenían en su mayoría el piso apollillado por donde entraban los vapores de los caños subterráneos o en el mejor de los casos de pisos de tierra húmeda, las casas carecían de agua potable, los cuartos eran estrechos e irregulares, el hacinamiento era la regla según consta en un cálculo realizado a principios del siglo, el número de personas que habitaban una vecindad promedio del centro de la ciudad era de 600 a 800 personas.

Esta situación era debido a la falta de una regulación que protegiera a los inquilinos de los casatenientes, al tener las rentas muy elevadas en proporción a la calidad de la vivienda y a la extrema miseria de los que la ocupaban, todo esto a la sombra del sagrado derecho de propiedad.<sup>51</sup>

Un antecedente de regulación del derecho a la vivienda de los trabajadores fue el decreto publicado en el diario del Imperio el 18 de diciembre de 1865 por el archiduque Maximiliano de Habsburgo durante su gestión como cabeza del gobierno. El artículo 8º de este decreto obligaba a los agricultores tener servicio habitacional dentro de sus fincas para los peones, en el artículo 16 obligaba a los agricultores en cuya finca residan para su explotación más de veinte familias a tener una escuela para la enseñanza de la lectura y escritura; la misma obligación se hacía extensiva a las fábricas y a los talleres que tengan más de cien operarios. Si no se cumplían con estas disposiciones, de acuerdo con el artículo 17, se castigarán por los prefectos o subprefectos con una multa, que designarían según las circunstancias, desde veinte hasta doscientos pesos.<sup>52</sup> El Segundo Imperio Mexicano fue el gobierno más avanzado en cuanto a legislación para la protección de las clases desposeídas, para volver a tener unas disposiciones parecidas el pueblo mexicano tuvo que realizar una

---

<sup>51</sup> COSIO VILLEGAS, Daniel (coordinador), Historia Moderna de México, "La Vida Social", tercera edición, Hermes, México, 1973, pp. 82-89.

<sup>52</sup> Decreto, Diario del Imperio, 291, tomo II, 18 de diciembre de 1865, p. 666.

revolución. Al referirse a decretos parecidos Arrangoiz expresa que la única finalidad del emperador Maximiliano de Habsburgo era hacerse publicidad en Europa como el gran gobernante de un país sin civilización, y que por eso se reproducían los antiguos decretos que protegían a los indios en el virreinato<sup>53</sup>. Aunque Benito Juárez más tarde nunca se preocupó gran cosa por las clases débiles.

En el estado libre y soberano de Chihuahua se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno, con fecha primero de noviembre de 1906 la *Ley sobre Casas de Obreros y Empleados Públicos*, la cual establecía en el artículo 1º que las casas de los obreros o empleados ubicadas en la capital o en los distritos disfrutaran de las siguientes prerrogativas: son inembargables con excepción cuando sea la causa de tipo fiscal o por créditos de carácter hipotecario o refaccionario; exención de impuestos por espacio de diez años y reducción al 50 por ciento por cinco años más; reducción del valor de los terrenos municipales donde se va a edificar la casa en razón de un 50 por ciento; no pagar contribuciones establecidas por razón de otorgamiento de escrituras o por la inscripción en los registros públicos.

Para obtener estos beneficios se necesita reunir determinadas condiciones: el interesado viva solamente de su sueldo, no sea dueño de otra propiedad calificada por las oficinas de rentas por más de dos mil pesos, el lugar y los planos de la edificación estén aprobados por el Consejo de salubridad, el valor de la propiedad no valga menos de quinientos pesos o más de dos mil pesos, las obras concluyan dentro de un plazo de cinco años, el empleado tenga

---

<sup>53</sup> RIVA PALACIO, Vicente (Director), *México a Través de los Siglos*, "Historia General y Completa del Desarrollo Social, Político, Religioso, Militar, Artístico, Científico y Literario desde la Antigüedad más Remota hasta la Epoca Actual", Tomo V, décimo quinta edición, Cumbre, México, 1979, p. 718.

cuando menos un año de servir al estado e inscriba el bien inmueble en el Registro Público destinándolo como patrimonio de su familia.

En el artículo 7º disponía si los empresarios y compañías desean disfrutar de las exenciones concedidas a los obreros y empleados deben reunir los requisitos establecidos en los artículos 2º al 5º, además que no obtengan rentas sobre el capital invertido en la construcción de casas para los obreros y empleados un rédito mayor del 6% anual y que los pactos firmados con sus obreros y empleados, ya sea para enajenar un bien inmueble destinado a vivienda o para facilitar capital para la edificación de casas o para venderles terrenos o materiales deben ajustarse al modelo señalado por el Ejecutivo del estado o la persona o corporación que este determine.<sup>54</sup>

Estos derechos otorgados a los trabajadores por el gobierno estatal tenía como causa la necesidad de arraigar industrias y personas en el estado de Chihuahua, debido a su extensión territorial y su baja densidad de población.

El pensamiento opositor a la dictadura tuvo como su gran iniciador a Wistano Luis Orozco, expone sus ideas en el libro *Legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos*, publicado en 1895. La conclusión del libro es que el gran mal de México consistía en la distribución de la propiedad y no como lo afirmaban los científicos, los tecnócratas del Porfiriato, en la ineptitud de sus pobladores o en la escasa población. Como a continuación lo afirma:

---

<sup>54</sup> REMOLINA ROQUEÑI, Felipe, El Artículo 123, V Congreso Iberoamericano del Derecho del Trabajo y Seguridad Social, México, 1974, pp. 12-13. También ver los comentarios de ANDRADE SANCHEZ, Eduardo, "Origen Y Sentido del derecho a la Vivienda como Garantía Social", Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Año VI, Número 18, Septiembre-Diciembre, 1991, p. 330.

"Si pudiera lograrse un censo exacto de nuestra población hallaríamos seguramente que ésta asciende a diez y seis millones de almas o muy poco menos. Esta población sería bastante para constituir una potencia de primer orden, si la riqueza del país estuviera bien distribuida, y si de esos diez y seis millones pudieran hacerse otros tantos individuos sanos, cultos y fuertes, poseídos todos de un enérgico sentimiento de nacionalidad".<sup>55</sup>

Sus palabras tuvieron gran influencia en sus días, fue la piedra angular para la creación de una corriente de pensamiento ideológicamente contrario a la dictadura. Estas ideas aún tienen eco en la actualidad por la falta de una distribución de la riqueza en la generalidad de la población, relacionamos las ideas de este autor porque el derecho a la vivienda puede ser utilizado como una herramienta para evitar la aguda injusticia social que sufrimos.

El pensamiento opositor a la dictadura se hizo más claro conforme pasaba el tiempo. Con la publicación del Programa del Partido Liberal Mexicano de fecha primero de julio de 1906, se retoman estas ideas aunque no directamente, y se plantean los problemas de las masas populares, con un sentido crítico de la ideología de los científicos.

Enrique Flores Magón narra los pasos dados en la conformación del programa, desde sus conversaciones en las oscuras celdas de la cárcel de Belén hasta la serie de consultas y entrevistas con miembros prominentes del Partido Liberal Mexicano, el resultado es "la formulación de un programa que encarnaba todas las esperanzas y aspiraciones de nuestro explotado pueblo".<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> CORDOVA, Amaldo, La Ideología de la Revolución Mexicana, Era, México, 1992, pp. 113-122.

<sup>56</sup> FLORES MAGON, Enrique y Samuel Kaplan, Peleeamos contra la Injusticia, Tomo I, (Testimonio del Siglo XX), Universidad Autónoma de Sinaloa, México, 1986, p. 115.

Los puntos 26 y 30 son los que más nos interesan de este programa y se encuentra en el rubro de Capital y trabajo, estos puntos están redactados de la siguiente manera:

"26. Obligar a los patronos o propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores, cuando la naturaleza del trabajo de éstos exija que reciban albergue de dichos patronos o propietarios".

"30. Obligar a los arrendadores de campos y casas, que indemnicen a los arrendatarios de sus propiedades por las mejoras necesarias que dejen en ellas".

Para explicar este capítulo de capital y trabajo en el proemio del programa dice lo siguiente:

"Un gobierno que se preocupe por el bien efectivo de todo el pueblo no puede permanecer indiferente ante la importantísima cuestión del trabajo. Gracias a la dictadura de Porfirio Díaz, que pone el poder al servicio de todos los explotadores del pueblo, el trabajador mexicano ha sido reducido a la condición más miserable; en dondequiera que presta sus servicios, es obligado a desempeñar una dura labor de muchas horas por un jornal de pocos centavos".

Al referirse al punto 30 del Programa del Partido Liberal Mexicano dice lo siguiente:

"La obligación que se impone a los propietarios urbanos de indemnizar a arrendatarios que dejen mejoras en su casas o campos es de gran utilidad. De este modo los propietarios sórdidos que jamás hacen reparaciones

en las pocilgas que rentan serán obligados a mejorar sus posesiones con ventaja para el público".<sup>57</sup>

La importancia de este programa en el ánimo de los constituyentes de 1916-1917, lo patentiza el mismo Enrique Flores Magón, "todas estas medidas y muchas otras quedaron plasmadas en la Constitución Mexicana de 1917 ... Nuestro pueblo puede agradecerlos el que tuviéramos entre los miembros del Partido Liberal al general Francisco Múgica, al general Esteban E. Calderón, al ingeniero Pastor Rouaix, al notario Andrés Molina Enríquez, a Alfonso Cravioto, al profesor Luis G. Monzón, quienes con su entusiasta y elocuente apoyo a estas reformas hicieron que la Convención Constitucional adoptará muchas cosas de nuestra Plataforma. En realidad fue ésta el modelo para la nueva Constitución de la República".<sup>58</sup>

El Partido Liberal Mexicano tuvo participación en los grandes conflictos obreros de los años 1906-1908 como la principal fuerza política.

Conflictos que habrían de marcar la historia de los movimientos sociales en México. En noviembre de 1906 los productores de algodón redujeron los salarios provocando que los obreros textiles de Puebla y Tlaxcala se fueran a huelga. Este movimiento fue apoyado por el Círculo de Obreros Libres con clara influencia del Programa del Partido Liberal Mexicano.

Los patronos tomaron represalias y el 22 de diciembre cesaron a treinta mil trabajadores.

---

<sup>57</sup> CORDOVA, Arnaldo, La Ideología de la Revolución Mexicana, Op. cit., pp. 411-420.

<sup>58</sup> FLORES MAGON, Enrique y Samuel Kaplan, Pelemos contra la Injusticia, Op. cit., pp. 139-140.

El 4 de enero de 1907 el General Díaz dicto un laudo presidencial para resolver el conflicto laboral de los trabajadores textiles de Puebla y Tlaxcala. El contenido del texto tiene entre los puntos más importantes el no permitir las huelgas, la obligación de los trabajadores a regresar a laborar en las fábricas y el no admitir menores de 7 años a trabajar en las fábricas y más de esa edad solo con consentimiento de los padres. Para el tema de esta tesis consideramos importante la transcripción del artículo cuarto, inciso V, que está relacionado con la vivienda de los trabajadores:

"V. Cuando un obrero sea separado de una fábrica por causa que no constituya delito o falta de los que castigan las leyes o estén previstos en los reglamentos de la fábricas, tendrán un plazo de ocho días para desocupar la casa que esté ocupando, contando este plazo desde que le paguen la raya. Cuando su separación se verifique por causa que amerite castigo impuesto por la ley, o porque en los registros de los obreros que se acostumbren a las entradas y salidas de las fábricas se descubra que lleven armas o cerillos, o que cometa otra de la infracciones que motivan esos registros, deberá desocupar la casa en el mismo día que se le pague su raya".<sup>59</sup>

Esta medida es muy injusta, permite al patrón despedir al trabajador por simples sospechas, dándole un plazo para que abandone la casa proporcionada por la misma empresa. Enfocándonos en otro aspecto del mismo artículo, aquí está patentizada la costumbre de los dueños de las fábricas en provincia de proporcionar casa a sus trabajadores, no obligándolos la ley, sino se hacía por las ventajas de tener en las cercanías de las fábricas a los obreros, a imitación de las grandes haciendas para sus peones.

---

<sup>59</sup> CORDOVA, Arnaldo, La Ideología de la Revolución Mexicana. Op. cit. pp. 145-148.

Este laudo no fue del agrado de los obreros, en la fábrica de Río Blanco, Veracruz, ocurrió un incidente en la tienda de raya motivo del cual murió un empleado a manos de obreros irritados, momentos después la tienda estaba en llamas. Las tropas federales corrieron al sitio disparando, los obreros huyeron del lugar hacia un poblado cercano; cuando quisieron regresar a Río Blanco, fueron emboscados por tropas del ejército ocasionando una masacre de obreros, ahí perdieron la vida una cantidad indeterminable de personas.

La situación de la vivienda para las clases trabajadoras fue motivo de preocupación para los servicios de salud de los gobiernos, tal como consta en el Código Sanitario del Estado de Yucatán, publicado en el Diario Oficial del Estado el 21 de septiembre de 1910; contenía en el artículo 234 la obligación para los hacendados de que "las viviendas destinadas a los jornaleros o trabajadores, en los establecimientos rurales, deben edificarse en lugares secos y lejos de pantanos, aguazales (aguadas) y hoyadas. Tendrán una superficie en puertas y ventanas no menor de cuatro metros cuadrados, y ventiladores o respiraderos en lo alto convenientemente distribuidos, no podrán taparse nunca. Cuando la techumbre sea de lámina metálica o de teja, se exigirán las condiciones que establece el artículo 25". En el siguiente artículo complementa lo establecido al referirse que "cada vivienda debe tener forzosamente, un lugar aparte destinado a cocina, y se prohíbe que en el interior del local destinado a vivienda, se encienda carbón, leña u otro combustible cualquiera que no sea para la iluminación".<sup>60</sup>

En este último ordenamiento es posible encontrar una obligación a los patrones, antecedente de las características que debe tener la vivienda de los trabajadores, en cuanto a la comodidad y a la higiene, establecidas en posteriores disposiciones.

---

<sup>60</sup> REMOLINA ROQUEÑI, Felipe, El Artículo 123º, Op. cit. pp. 16-18.

## **2. La revolución de 1910-1920.**

Con la llegada de Francisco I. Madero a la presidencia, los problemas heredados del Porfiriato se agudizaron, los participantes de la primera etapa de la revolución querían su parte del triunfo. Zapata en el sur del país exigía la resolución de los problemas de la tierra, que regresará esta a los campesinos, también, como más adelante lo veremos, otras clases sociales querían resolución rápida a sus problemas.

Cuando Francisco I. Madero era presidente, los obreros textiles siguieron inconformes con el laudo que dictó el General Porfirio Díaz y promovieron su modificación en 1911. Los industriales no estuvieron de acuerdo, no accedieron a las peticiones de los trabajadores, provocando el estallamiento de la huelga el 7 de enero de 1912.

El gobierno trató de resolver el conflicto convocando a la celebración de una junta, llevándose a cabo el 19 de enero del mismo año, en donde se estudiaron las demandas obreras.

El 12 de julio de 1912 se inauguró la gran convención industrial con asistencia de delegados del 80% de las fábricas, tanto industriales, como obreros y funcionarios de la Secretaría de Fomento y Hacienda como representantes del gobierno. La intención del gobierno maderista era proteger a los obreros pero sin que afectará la planta productiva.

La convención fue clausurada el 1º de agosto de 1912, aprobándose un reglamento de trabajo entre cuyas disposiciones se encontraban la jornada de diez horas, la abolición de las multas a los obreros, enumeración de los días festivos, el no maltrato a los obreros por parte de los

empleados y maestros de la fábricas, etcétera; pero el artículo que resaltaremos de este reglamento es el siguiente:

"Artículo 7º Las casas que destinaban las fábricas a los obreros, serían habitadas exclusivamente por éstos, sin poder alojar en ellas a personas extrañas, sin consentimiento del dueño de la fábrica. Y al quedar rescindido el contrato de trabajo, tenían obligación de desocuparla en un término no mayor de 8 días. Entendiéndose que la desocupación se regiría por el contrato de hospedaje y de acuerdo con el presente reglamento".<sup>61</sup>

Esta disposición contenía solo obligaciones para los trabajadores, los patrones no estaban obligados a darles alojamiento, era un acto de beneficencia.

El antecedente del derecho a la vivienda durante la Revolución fue el llamado Pacto de la Empacadora, del 25 de marzo de 1912, utilizada como bandera política por el general Pascual Orozco cuando se levantó contra el presidente Francisco I. Madero.

Pascual Orozco y Francisco Villa eran los dos jefes revolucionarios más populares del norte del país, ellos tomaron Ciudad Juárez en una operación conjunta, desencadenando la caída de la dictadura. Apoyándose en este prestigio, Orozco impulsó sus ambiciones de poder, alzándose en armas en el mes de marzo de 1912 con el apoyo de la legislatura local y de los jefes y oficiales que habían participado con él en la primera etapa de la Revolución.

El levantamiento de Pascual Orozco de acuerdo al pacto de la empacadora fue debido a la traición del presidente Madero a la Revolución;

---

<sup>61</sup> CORDOVA, Arnaldo, La Ideología de la Revolución Mexicana, Op cit. pp. 424-428.

aunque en realidad el General Orozco tenía ambiciones de llegar al poder. Aun así fue el plan más avanzado de la Revolución, tan es así que convenció a Emiliano Zapata de sus buenas intenciones, quien en el punto tercero del Plan de Ayala nombra a Pascual Orozco jefe de la Revolución.

En el punto 33 está contenido el tema que nos interesa:

"33. Para mejorar y enaltecer la situación de la clase obrera, se implantarán desde luego las siguientes medidas:

"VI. Se exigirá a los propietarios de fábricas que alojen a los obreros en condiciones higiénicas, que garanticen su salud y enaltezcan su condición".<sup>62</sup>

Al compararlo con el reglamento emanado de la convención industrial era un gran avance; aquí se obligaba al patrón a proporcionar a los trabajadores viviendas en condiciones higiénicas.

Después de una rápida y desastrosa campaña, el ejército federal, al mando de Victoriano Huerta, lo derrota definitivamente en Bachimba, quedando su programa en el olvido. Con el tiempo Pascual Orozco se alía a su vencedor Victoriano Huerta, cuando este último derroca y asesina a Madero.

El 17 de septiembre se presentó el proyecto de reforma al Código de Comercio en la Cámara de Diputados.

El texto de este proyecto contiene una mención al derecho a la vivienda por parte de los trabajadores:

---

<sup>62</sup> *Ibidem*, pp. 405-416.

\*Artículo 4º El contrato de prestación de servicios celebrados entre el patrón y sus empleados, trabajadores y aprendices, obliga al primero:

... II. A dar a los dependientes, trabajadores y aprendices habitaciones sanas y cómodas, siempre que tuvieren que permanecer en el campo o en el lugar inmediato a la fábrica o talleres en que presten sus servicios.<sup>63</sup>

Este proyecto está concebido dentro de una concepción individualista de las relaciones de trabajo por considerar al trabajador y al patrón personas de libre contratación. Aunque esta ideado como un contrato privado se nota en su texto una preocupación social que merecía mejor suerte. En este proyecto no se había percibido la naturaleza diferente de las relaciones laborales con respecto a la legislación mercantil. Entre los diputados signantes de este proyecto se encuentran José Natividad Macías y Alfonso Cravioto individuos destacados por su participación en el Congreso Constituyente de 1916-1917.

En Veracruz el gobernador Cándido Aguilar expide el *Reglamento a que deberán sujetarse los Inspectores del Trabajo Agrícola a que se refiere el artículo décimo primero*, en su artículo 8º faculta a los inspectores que "investigarán si los obreros reciben de la hacienda, casa o solar para edificarla y las condiciones en que esto se haga, impidiendo toda expoliación".<sup>64</sup>

En este artículo se encuentra veladamente la obligación de los hacendados de dotar de casa a sus trabajadores, por tanto crea una obligación no contenida originalmente en la Ley de Trabajo.

<sup>63</sup> CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION, Derechos del Pueblo Mexicano, "Antecedentes, Origen y Evolución del Articulado Constitucional", Tomo XII, Miguel Angel Porrúa, México, 1985, pp. 123-187.

<sup>64</sup> REMOLINA ROQUEÑI, Felipe, El Artículo 123º, Op. cit. p. 78.

En el estado de Chiapas se expidió la Ley de Obreros por el gobernador José Agustín Castro, publicado el 31 de octubre de 1914. En el artículo 10° establece la libertad de elegir a los jornaleros, peones o cargadores para fijar su residencia en el lugar que les acomode. En el artículo 13° tiene como obligación a los "dueños, administradores o encargados de fincas rústicas" de facilitar "a los peones el uso de agua, leña y habitación con las comodidades posibles en la finca, permitiéndoles tener en terrenos de la misma hasta seis cabezas de ganado caballar, mular, asnal, vacuno, bovino, porcino y menor de pelo y lana y las aves de cría que puedan tener, todo sin estipendio de ninguna clase".<sup>65</sup>

El derecho a la vivienda establecido aquí abarca también los medios que deben tener los trabajadores para su manutención, característica que se va a encontrar en diferentes leyes expedidas por gobiernos revolucionarios y no retomada por la Constitución.

La sección obrera presenta a Venustiano Carranza su proyecto de Ley Obrera de Prestación de Servicios y Reformas al Código de Comercio con fecha 23 de enero de 1915, señala el artículo 23° que "el contrato entre el principal y sus sirvientes, además de lo expresamente estipulado..., impone al principal las obligaciones que siguen:

I. Dar habitación cómoda y sana a sus sirvientes, si estos prestaren sus servicios fuera de la población".<sup>66</sup>

Es parecida a una de las obligaciones del patrón establecidas por el constituyente en el artículo 123°, la de otorgar vivienda a los trabajadores fuera de las poblaciones, sin tomar en cuenta al resto de los trabajadores.

---

<sup>65</sup> Ibidem, p. 71.

<sup>66</sup> Ibidem, pp. 72-73.

El diez de marzo de 1915 se expide un decretó por el gobernador provisional del Estado de México Gustavo Baz en el que se establece al sur de la ciudad de Toluca una colonia destinada para habitaciones de los trabajadores con el nombre de Colonia de la Industria. Se expropiaron los terrenos para el establecimiento de esta colonia; los lotes de distribuyeron gratuitamente a los obreros con las siguientes características: ser trabajadores y honrados, no tener el vicio de la embriaguez, obligarse a dejar por terminada en un lapso de dos años una habitación con los departamentos y comodidades necesarios para una familia.

En la exposición de motivos de este decreto consideraba que las causas de nuestra desorganización social consiste, entre otras causas económicas, en el conflicto ya acentuado entre capital y trabajo, y que para despertar el amor al trabajo entre los obreros y "darles los elementos necesarios para desarrollar su iniciativa individual, emancipándolos del yugo capitalista, que los oprime sin piedad y los explota sin razón. Que a este mismo resultado deberá conducir la elevación moral del gremio, proporcionándoles a sus habitaciones las condiciones de higiene y comodidad que garanticen el mejoramiento y prolongación de sus vidas".<sup>67</sup> Esta fue una medida de lo más certera, por resolver directamente el problema.

El 12 de abril de 1915 fue presentado a Venustiano Carranza por Rafael Zubarán Capmany un proyecto de ley sobre el contrato de trabajo. En el artículo 19, fracción V, se prevé como una obligación para el patrón lo siguiente:

"V. A proporcionar habitación cómoda e higiénica al obrero, si éste, para prestar sus servicios, debe residir fuera de las poblaciones; y a ministrarle

---

<sup>67</sup> Ibidem, pp. 81-82.

alimentación y habitación según la posición de ambos, cuando el obrero deba vivir con el patrón".<sup>68</sup>

Proyecto muy avanzado en su tiempo, es el primer esbozo de una ley del trabajo integral, redactado con sencillez, limitó el derecho de la vivienda para los trabajadores domésticos y los trabajadores que laboran fuera de las ciudades; estos en cierta manera ya gozaban de este derecho por las necesidades de sus respectivas áreas de labores.

El gobernador militar de Aguascalientes Martín Triana expide la *Ley sobre Jornaleros y Arrendatarios del Campo* publicado el 21 de noviembre de 1915, destaca el artículo 4º que a la letra dice: "Todo propietario de fincas rústicas tiene la obligación ineludible de proporcionar gratuitamente a todos los arrendatarios, colonos y jornaleros de sus fincas:

I. La leña y el agua necesarias para el gasto del hogar.

II. La madera para la construcción o reconstrucción de sus casas, graneros, corrales, enseres de labranza, tomándola del sitio que señale el administrador o dueño de la finca".<sup>69</sup>

En la exposición de motivos de esta singular ley dice lo siguiente con respecto a lo anterior: "Considerando que aún existen fincas rústicas plétoras de egoísmo especulativo, que cobra a sus colonos, arrendatarios o jornaleros cantidades inmoderadas por las tierras y yuntas que rentan e injustas cuotas por piso, leña, pastos y demás artículos necesarios cuya adquisición alivia un poco su angustiosa situación, reduciendo con su proceder los pequeños rendimientos de sus trabajos y fatigas...".

---

<sup>68</sup> Ibidem, p. 90. También CATALAN VALDES, Rafael, Las Nuevas Políticas de Vivienda, Una visión de la Modernización de México, Fondo de Cultura Económica, 1993, México, p. 18.

<sup>69</sup> REMOLINA ROQUEÑI, Felipe, El Artículo 123º, Op. cit. p. 99.

Como complementación del ordenamiento anterior el gobernador Martín Triana expide su Ley del Trabajo, en su artículo 1º contiene la cantidad de dinero que se debe pagar por jornal mínimo y en su segundo párrafo menciona cual debe ser el jornal mínimo para los jornaleros:

"Los obreros agrícolas, como complemento a su salario, tienen derecho a que los propietarios les proporcionen, ineludiblemente, habitación y demás efectos especificados en el artículo 4º del decreto promulgado el 19 de noviembre próximo pasado..."<sup>70</sup>

Al igual que la ley chiapaneca citada, esta obligación es solo para un tipo de patrón, los propietarios o administradores de fincas rústicas, y un tipo de trabajador, los peones, esto es debido a que la única actividad económica en la mayor parte de los estados de la República es la agropecuaria. Situación semejante a la siguiente disposición.

La Ley de Trabajo del estado de Jalisco publicada el primero de enero de 1916 contiene una obligación semejante a la anterior disposición en su artículo 1º establece un mínimo para la retribución que por su trabajo deberán percibir los obreros en el estado; como remuneración complementaria e ineludible por parte del propietario o de quien haga sus veces para los obreros agrícolas, "se les suministre habitación, combustible y agua, así como pastos para todos los animales domésticos necesarios para el uso personal y de sus familias ... de la misma manera tiene derecho el obrero agrícola a disfrutar de un lote de terreno cultivable no menor de mil metros cuadrados..."<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> Ibidem, p. 117.

<sup>71</sup> Ibidem, p. 113.

En octubre de 1916 es publicada la Ley del Trabajo de Gustavo Espinosa Mireles, gobernador militar del estado de Coahuila. El ordenamiento al referirse al derecho a la vivienda dice lo siguiente:

"Artículo 19.- El patrón queda obligado especialmente:

...

III. A proporcionar habitación cómoda e higiénica al obrero, si este para prestar sus servicios debe residir fuera de las poblaciones y ministrarles alimentación y habitación según la posición de ambos cuando el obrero debe vivir con el patrón".<sup>72</sup>

Esta ley representa el antecedente más inmediato al Congreso Constituyente de 1916-1917 en lo referente a la vivienda para los trabajadores. El gobernador de Coahuila, Gustavo Espinoza Mireles, se inspiró en el proyecto Zubarán y en la Ley de Bernardo Reyes sobre accidentes de trabajo para la realización de esta ley.

Este ordenamiento fue una de las innovadoras leyes surgidas de la Revolución Mexicana; junto con las leyes laborales de Cándido Aguilar en Veracruz y Salvador Alvarado en Yucatán forman los antecedentes de los derechos sociales en el país.

### **3. El artículo 123 constitucional originalmente.**

El artículo 123 constitucional tiene en su origen una larga lucha de los trabajadores mexicanos para remediar su situación de explotados, se convirtió en la manifestación más alta de la justicia social.

---

<sup>72</sup> CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION, Derechos del Pueblo Mexicano, "Antecedentes, Origen y Evolución del Articulado Constitucional", Op. cit. p. 134.

La innovación del Constituyente fue de que las demandas primordiales e inmediatas de los trabajadores quedaran consignadas en el texto constitucional.

Daremos a continuación una breve enumeración de la historia de este artículo en el Constituyente de 1916-1917 en Querétaro.

El 12 de diciembre de 1916 se ofrece la primera lectura del dictamen del artículo 5º constitucional. El 19 de diciembre se abre la primera discusión de este artículo, pero es retirado por una moción suspensiva por parte de un grupo de diputados en los que figuran Cándido Aguilar y Heriberto Jara para hacerle algunas modificaciones.

La segunda lectura es de fecha 23 de diciembre de 1916. Pasa a discusión el 26 de diciembre, en el dictamen presentado en esta fecha a la Cámara, considera que las innovaciones recomendadas por el grupo de diputados no pertenecen al capítulo de las garantías individuales y se aplaza su discusión para el momento en que se discutan las facultades del congreso.

En la discusión del 28 de diciembre el diputado José Natividad Macías, considerado de la ala derechista en el Constituyente, expresa la importancia que le concede el primer jefe de la Revolución, Venustiano Carranza, a las cuestiones laborales, y dice que le encargo la realización de un proyecto de Ley del Trabajo. Estudió las legislaciones obreras de diversos países y las conformó de acuerdo a la situación particular de la Nación. Después en la sesión pasó a enumerar los puntos más importantes de ese proyecto. De acuerdo al diputado Macías este proyecto era muy avanzado en la protección de los trabajadores comparándolo con las legislaciones de trabajo de varios países. Aquí citaremos textualmente al gran legislador algunas de sus palabras por ser de importancia al tema de esta tesis:

"Como ven ustedes la protección del trabajador es completa; ni las leyes americanas, ni las leyes inglesas, ni las leyes belgas conceden a los trabajadores de aquellas naciones lo que este proyecto de ley concede a los obreros mexicanos: 'casas secas, aereadas, perfectamente higiénicas, que tengan cuando menos tres piezas; ... estarán dotadas de agua, y si no la hubiere en una distancia de quinientos metros, no se les podrá exigir que paguen ...' ".<sup>73</sup>

Mas tarde expresó las siguientes palabras en aquella memorable intervención: "...hay que elevar, señores diputados, al trabajador de la miseria en que se encuentra, hay que sacarlo de la postración en que se halla, hay que sacarlo de esas chozas inmundas en que vive, en las haciendas y en las fábricas...".<sup>74</sup>

Estas palabras son las que influyeron en el ánimo de la comisión redactora para incluir la fracción XII en el artículo 123.

En ese mismo día retira el proyecto la comisión para redactar dos proyectos de artículos, uno como garantía individual que es el artículo 5º, y el proyecto de un nuevo título en la constitución que sobre el trabajo y la previsión social. El 23 de enero se presenta el proyecto de la comisión y se procede a su votación. Es aprobado por unanimidad el nuevo artículo 123 en dos sesiones seguidas sin mayor discusión.

La obligación patronal de proporcionar vivienda estaba originalmente redactada en la siguiente forma:

"Artículo 123º.- El Congreso de la Unión y Las legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán al trabajo

<sup>73</sup> CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917, Diario de Debates, Tomo I, INEHRM, México, 1985 p. 1038.

<sup>74</sup> Ibidem, p. 1039.

de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general a todo contrato de trabajo:

I al XI ...

XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento de su valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas".<sup>75</sup>

Con el fin de incentivar la industrialización en el interior de la República, donde faltaba trabajadores calificados, se estableció esta obligación por parte de los patronos para arraigar a los centros de trabajo a los obreros al otorgarles viviendas cómodas e higiénicas; además se tomaban en cuenta las necesidades de algunas industrias de tener cerca de ellas a sus trabajadores.

El patrón estaba obligado a proporcionar casas cómodas e higiénicas a sus trabajadores. Lo cómodo es de acuerdo al diccionario Larousse "lo de fácil uso" e higiénica es lo relativo a la higiene, esta última palabra significa: "Parte de la medicina que tiene por objeto la conservación de la salud y los medios de precaver las enfermedades." De acuerdo a esto una casa proporcionada por el patrón debe ser de fácil uso, esto quiere decir que todos los servicios, agua, electricidad, drenaje, deben estar a la mano y en perfectas condiciones y la organización de la casa debe ser sencilla con los espacios

---

<sup>75</sup> CONTRERAS, Mario y Jesús Tamayo (Compiladores), México en el siglo XX, "Textos y Documentos", Tomo II, Lecturas Universitarias, UNAM, México, 1976, pp. 271-272.

necesarios para una familia nuclear evitando hacinamientos, debe ser limpia y se debe encontrar en lugares idóneos lejos de focos de contaminación.

Esta prestación no se establecía como gratuita, sino tenía que ser arrendada por el patrón al trabajador, pagando a cambio una renta que no exceda del medio por ciento del valor catastral. Esto último era para no presentar nuevas cargas a las nacientes industrias, pero no se establecía el beneficio a los trabajadores de ser el propietario de su casa, sino que era en función del trabajo desempeñado, si era despedido tenía que abandonar la casa.

Esta prestación se exigía a todo establecimiento que estuviera fuera de las poblaciones, de acuerdo a la interpretación *a contrario sensu* de esta fracción, y a los establecimientos donde laboren más de 100 personas que estén dentro de las poblaciones, pero la cantidad de personas laborando en una industria no significa mayor prosperidad en comparación de otras para cumplir con la obligación de otorgar vivienda.

Además este derecho era restringido a una parte de los trabajadores que tenía las características señaladas por el constituyente, no a toda la población trabajadora del país. Aun así este derecho establecido en la Constitución representó un gran avance en la consecución de la justicia social, al pretender distribuir la riqueza nacional en los más necesitados.

#### **4. México en el siglo XX.**

En 1929 se reformó la Constitución para que el gobierno federal tuviera la facultad exclusiva de expedir la leyes laborales en el país, para que en

1931 apareciera la Ley Federal del Trabajo. Esta ley no reglamentó la fracción XII, en donde está contenida el derecho a la vivienda y se difirió el problema a la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal.

En 1941 el ejecutivo expidió un primer reglamento que estaba destinado a industrias de carácter federal, en donde la Secretaría del Trabajo tenía entre sus facultades la de supervisar los planes de los patrones para construir casas a sus trabajadores, según las características de la necesidad de los trabajadores los aprobaba o no.

Después el ejecutivo expide otro reglamento para industrias que no son de jurisdicción federal. Ambos reglamentos tenían disposiciones parecidas. Los patrones se ampararon contra estos reglamentos, ganando la protección de la Justicia Federal, dijo entonces el alto tribunal:

"HABITACION, PARA LOS TRABAJADORES. -El artículo 123 constitucional impuso al Congreso de la Unión la facultad exclusiva de expedir leyes sobre el trabajo sin contravenir las bases que señala; y en uso de esa facultad soberana, el Congreso expidió la vigente Ley Federal del Trabajo, entre cuyos postulados se encuentra el artículo 111 de la fracción III, de cuyo texto no aparecen conferidas facultades al Ejecutivo Federal sino para fijar condiciones y plazos en que los patrones debieran cumplir con las obligaciones que ese artículo les impone, por lo que el Reglamento de dicho precepto expedido por el Presidente de la República con fecha 19 de diciembre de 1941, es inconstitucional".<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACION, La Constitución y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación, Tomo III, Suprema Corte de Justicia de la Federación-Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

Después de la Revolución el gobierno fundó en el año de 1925 la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro. Entre sus funciones de origen era solo ayudar a los empleados públicos cuando dejaran de prestar servicios. Con el tiempo las funciones fueron cambiando, y se empezaron a otorgar préstamos a los empleados públicos, el más importante el llamado préstamo hipotecario, fue la forma de financiamiento para la construcción de vivienda, o para la compra de viviendas ya construidas.

En el año de 1932 se expidió la Ley General de Instituciones de Crédito que en el artículo 5° transitorio preveía la fundación del Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas que empezó a funcionar al siguiente año. El artículo decía lo siguiente:

"Artículo 5°. Para la constitución de un Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, se autoriza la aportación de inmuebles urbanos a la sociedad, hasta el 50% del capital social concediéndose a dicho banco un plazo de diez años, a partir de la promulgación de la presente ley, para ajustarse a lo que dispone la fracción X del artículo 21".<sup>77</sup>

No fue sino hasta la siguiente década, en 1947, cuando el nuevo banco empezó a financiar con más intensidad obras de vivienda orientadas hacia sectores bajos y medios de la población. Para ello se creó el Fondo de Casas Baratas, el cual fue sustituido en 1949 por el Fondo de Habitaciones Populares. En este año una nueva ley orgánica otorgó al banco mayores facultades orientadas a las actividades de ahorro y préstamo para la adquisición de vivienda, tuvo un papel central en cuanto a la vivienda.

---

<sup>77</sup> SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, Legislación Bancaria, Tomo I, SHCP, México, 1980, P 123.

A su vez se ampliaron las operaciones de la banca para las operaciones de ahorro y préstamo para la vivienda popular o familiar, tal como lo establecen las reformas de febrero de 1946 a la Ley General de Instituciones y Organizaciones Auxiliares.

En 1954 se creó el Instituto de Vivienda que tuvo por funciones la promoción de diferentes acciones habitacionales y el estudio de la problemática en el país de esta materia.

En 1955 se fundó la Dirección de Pensiones Militares con la finalidad de otorgar prestaciones a los empleados en las fuerzas armadas, entre las que se encuentran el otorgamiento de vivienda.

En los años subsecuentes la promoción de vivienda a través de las instituciones bancarias tomaron auge con la puesta en práctica de estímulos al inversionista privado, con la finalidad de que los bancos utilizaran el 30% de sus recursos a la obtención de vivienda; por eso se crearon en 1963 dos fondos de fomento para utilizar estos recursos el fondo de operación y descuento bancario a la vivienda (FOVI) y el fondo de garantía y apoyo a los créditos a la vivienda (FOGA).

También se estableció en ese año el programa financiero de vivienda con recursos de la Alianza para el Progreso del gobierno de Estados Unidos de América.

En lo referente a vivienda para los trabajadores la situación se mantuvo estancada. Cuando se expidió en 1970 la nueva Ley Federal del Trabajo se mantuvo la obligación de proporcionar habitación por parte de los patrones de acuerdo a lo expresado por la Constitución, solo se precisaba en el artículo 136, fracción I, la distancia para las empresas que están fuera de las

poblaciones debe ser mayor de tres kilómetros o cuando, si es menor, no existe un servicio ordinario y regular de transportación para personas.<sup>76</sup>

En este último párrafo el patrón tenía como elección otorgarles casa a los trabajadores o proporcionarles transporte, no necesariamente gratuito; por las ventajas económicas le era más conveniente la segunda opción, con perjuicio para los trabajadores.

La distancia de tres kilómetros que señalaba el mismo artículo es muy relativo, en las grandes ciudades del país los trabajadores recorren diariamente distancias mucho más largas de su casa a sus centros del trabajo.

El sistema originalmente establecido para cumplir la obligación de proporcionar vivienda es la de realizar convenios entre los trabajadores y el patrón. En el artículo 141 y 142 se establecía que las empresas informarán a los trabajadores si disponían de habitaciones o no; de acuerdo al artículo 143, los trabajadores y el patrón establecerán en un término de tres años los convenios que contengan las modalidades para cumplimentar esta obligación.

En lugares donde no existe sindicato los trabajadores podían acudir a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y a los gobernadores de los estados o territorios o al jefe del Departamento del Distrito Federal para que estas autoridades promuevan la celebración de convenios.

Estos convenios contenían los siguientes elementos: el número de trabajadores con derecho a habitación y que hubieren manifestado su deseo de que se le proporcionen, la forma y los términos dentro de los cuales se cumplirá la obligación, las características físicas de las viviendas, si las viviendas son

---

<sup>76</sup> Ley Federal del Trabajo, Cámara de Senadores, México, 1970.

para arrendamiento o para adquisición de los trabajadores, si es esto último el monto aportado por el patrón y la forma de financiamiento de la construcción; también se contempla el número de habitaciones que se vayan a construir dentro del término convenido y las fechas de construcción de nuevas habitaciones.

Los trabajadores con derecho a la vivienda deben ser quienes tienen un año laborando en la empresa. Para la asignación de las casas se preferirán los que tienen más antigüedad, si hay circunstancias similares en este requisito a los que tienen familia y por último a los sindicalizados.

Si el trabajador ya tiene habitación y le fue proporcionada en virtud del artículo 123 y de los contratos colectivos no tendrá derecho al otorgamiento de otra, aún cuando sean empresas diferentes. Si el trabajador ya tiene como propiedad una vivienda independientemente de sus relaciones de trabajo, tiene derecho a que se le proporcione una nueva habitación.

Esta regulación al derecho a la vivienda contenía muchas lagunas legales que fueron aprovechadas por los patrones, por ejemplo el plazo de tres años para celebrar convenios con los trabajadores, muchos patrones iban a asumir esta obligación hasta el último momento, el día 30 de abril de 1973, y todavía faltaba la puesta en práctica de dichos convenios que iban a llevar más tiempo.

También existían lagunas con respecto al número de casas que debe tener una familia, un matrimonio que trabajara en dos empresas diferentes tenía derecho a dos casas, un trabajador con cinco hijos que trabajan en lugares distintos, tenía derecho a cinco casas.

Además como lo expresamos arriba este beneficio estaba solamente limitado a determinados trabajadores y no a la clase trabajadora en

su totalidad. Por estas razones se hizo evidente una reforma extensa que incluyera el artículo 123 constitucional y al articulado de la Ley Federal del Trabajo.

### **5. La reforma constitucional del 14 de febrero de 1972.**

Las reformas a que nos referimos en este inciso tratan de una segunda etapa en la evolución que ha tenido el derecho a la vivienda de los trabajadores. Los avances fueron muy significativos, pero consideramos que deben ser todavía con mas profundidad.

La reforma a la fracción XII, del apartado A del Artículo 123, es la primera a esta fracción desde 1917, fue un cambio total en la obligación patronal de proporcionar vivienda, de ser directa a convertirse en un nuevo tipo de impuesto, que indirectamente proporciona vivienda a los trabajadores.

El presidente en turno Luis Echeverría Alvarez presentó la iniciativa de ley a la Cámara de diputados el 24 de diciembre de 1971. Entre los puntos más importantes señala el número limitado de trabajadores que tenían acceso a la vivienda de acuerdo a la ley y porque la mayoría de las empresas enfrentan obstáculos por las cargas económicas que implica la obligación de proporcionar vivienda.

Por eso para "acelerar los procesos que concurren a una más justa distribución del ingreso y a mejorar substancialmente el bienestar de la población" es "indispensable afrontar globalmente el problema de la vivienda e incorporar los beneficios de una política habitacional a la totalidad de la clase trabajadora".

Para eso se ideó un sistema amplio de solidaridad social tomando como base la obligación de los patrones de proporcionar vivienda para crear un mecanismo institucional de financiamiento e inversión, de carácter nacional. "Esto es por la participación generalizada de todos los patrones del país hará extensivo la obtención de este servicio a la clase trabajadora en su conjunto, mediante la integración de un fondo nacional de vivienda, que otorgará préstamos al sector obrero para la adquisición, construcción, reparación y mejoramiento de sus habitaciones".

Siguió ahondando en estos puntos al referirse sobre la conveniencia de la creación de un organismo integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patrones, para administrar los recursos del fondo nacional de la vivienda.

En ese mismo día fue turnada para su estudio y dictamen a las comisiones respectivas. El dictamen hace hincapié en los puntos desarrollados en la iniciativa presidencial de la imposibilidad de los empresarios de "cumplimentar individualmente el mandato constitucional que los obliga a la búsqueda de soluciones de factible realización y que coadyuven a la solución del problema de la vivienda popular"; en el agrupamiento de todos los patrones en un organismo destinado a financiar la construcción de casas para obreros; de la creación de un fondo nacional generador del efecto multiplicador que la construcción de viviendas tendrá en nuestra economía; y la participación tripartita en la administración del fondo nacional.<sup>79</sup>

Tras una breve discusión el 28 de diciembre de 1971 se aprobó por unanimidad. El diputado por el PAN, Jorge Garabito Martínez, participó en el

---

<sup>79</sup> CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION, Derechos del Pueblo Mexicano, "Antecedentes, Origen y Evolución del Articulado Constitucional", Op. cit. pp. 241-246.

debate, no expuso ideas sobresalientes, pero fue el único disidente de la iniciativa presidencial, lamentando la derogación del arrendamiento a las viviendas de los trabajadores que se preveía en la Constitución.

El 29 de diciembre de 1971 se rindió el dictamen de las comisiones respectivas en la Cámara de senadores; este documento cita una serie de antecedentes para después continuar la glosa de la iniciativa, en ella afirma que el proyecto contempla "la posibilidad de cambiar la posesión precaria de la habitación, por la que corresponda a su dominio pleno, convirtiendo al trabajador en propietario de una casa digna"; además complementa reafirma que este proyecto representa una evolución del derecho social, para el bienestar de la población con sistemas de solidaridad.

Este proyecto se discutió el 30 de diciembre; aprobándose por unanimidad. Entre las participaciones Enrique González Pedrero al referirse al nuevo instituto que administrará el fondo, destacó que la "creación de sistemas de financiamiento independientes es un instrumento metodológico excepcionalmente rico, susceptible de ampliar, con imaginación y empuje, la gama de soluciones posibles. En este caso concreto, al financiarse íntegramente por este medio la vivienda de los trabajadores asalariados, quedarán disponibles importantes recursos, procedentes de otras fuentes, para ir cubriendo las necesidades de habitación de otros sectores de la población".

También agregó de los beneficios que traerá a la economía nacional este nuevo mecanismo porque "no deberá degenerar...en una presión inflacionaria sino que habrá de fortalecer los salarios reales, ampliar el mercado interno y acrecentar nuestra capacidad de exportación".

Esta reforma después de aprobarse por las legislaturas locales, se publicó en el Diario Oficial el 14 de febrero de 1972 y entró en vigor el 1º de mayo de la manera siguiente:

"Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

"El congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

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

...

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 patronos, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad".<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> TENA RAMIREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México, 1808-1991, decimosexta edición, Porrúa, México, 1991, p. 965.

Los comentarios a esta reforma los estudiaremos más adelante, en otro capítulo de la tesis.

#### **6. La reforma constitucional del 9 de enero de 1978.**

El fin de esta reforma a la fracción XII del apartado A del artículo 123 es adicionar el siguiente párrafo:

"Artículo 123. ...

A.-...

XII.-...

Además, en esos mismos centros de trabajo, cuando una 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".<sup>81</sup>

Esta obligación es para los patrones que tienen fuera de las poblaciones establecimientos en donde se realiza una actividad económica, con un número importante de trabajadores a su servicio.

Su contenido no fue trascendental como la reforma de 1972, no cambia la obligación de proporcionar vivienda por parte del patrón, regresa a las obligaciones impuestas por algunos gobiernos revolucionarios y por el decreto de Maximiliano de Habsburgo de otorgar otros servicios complementarios a las

---

<sup>81</sup> Ibidem, pp. 993-994.

habitaciones. La crítica a este agregado es que al tener a sus servicio a 200 trabajadores no debe considerarse como índice de riqueza.

En el año de 1979 se formuló el Programa Nacional de Vivienda a través de la Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, que marcó el inicio de la planificación formal del sector vivienda.

### ***7. La problemática de la vivienda en la última década.***

La política económica implementada por los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo ha sido muy perjudicial para la clase trabajadora de este país. La situación del empleo es un grave problema que no tiene solución en el corto y mediano plazo debido a los cambios estructurales realizados en nuestra economía, las siguientes cifras servirán para precisar lo anterior, durante el gobierno de De la Madrid por cada punto porcentual de crecimiento de la economía aportaba la cantidad de 516,000 empleos remunerados, a diferencia del sexenio de Salinas que por cada punto porcentual de crecimiento en el PIB se generaba 61,512.<sup>82</sup> Esto con la necesidad imperante de crear más de un millón de empleos anualmente.

EL salario mínimo tuvo una reducción de su capacidad adquisitiva en el sexenio de Salinas de Gortari del -22.9%, que se viene a sumar a lo acumulado en anteriores gobiernos.

---

<sup>82</sup> MARTINEZ, Ifigenia (compiladora), *Economía y Democracia*, "Una Propuesta Alternativa", Grijalbo, México, 1995, pp. 79-80.

La situación de la vivienda en México la ilustrarán las siguientes cifras, el número total de hogares mexicanos es de 17'800,000.<sup>63</sup> La distribución de la riqueza, tomando como base el ingreso *per capita* de la vivienda, es el 42.2% de las viviendas en México tienen un ingreso hasta el 50% o menos del costo mensual *per capita* de la canasta con los satisfactores esenciales, el 17.8% de las viviendas entre un 50% y hasta un 75%, el 10.6% tienen un ingreso *per capita* por encima de la tres cuartas partes de la canasta básica, solamente el 17.8% recibe un ingreso entre uno y dos canastas básicas y el 11.5% de las viviendas más de dos.<sup>64</sup>

También de acuerdo a esos resultados hubo una reducción del nivel de hacinamiento de las viviendas en las últimas décadas, en 1980 el hacinamiento era de 2.24 personas por cuarto, y en 1990 era de 1.93 personas; cifras que no significan un avance si tomamos en cuenta la cantidad de cuartos de las viviendas en México, en 1990 el 28.68% de los hogares del país tienen un cuarto y el 26.49% tienen dos cuartos. El hacinamiento es mayor en un millón de viviendas (representan el 6.2% del total) que tienen 2.5 personas por dormitorio y no cuentan con cuarto independiente de cocina, ni excusado.

En la calidad de los servicios las cifras son alarmantes: 1'300,000 viviendas no cuentan con ningún tipo de servicio, el 12.1% de las viviendas cuentan con solo uno de los servicios básicos, el 34.8% le falta uno o dos de los servicios básicos.<sup>65</sup>

<sup>63</sup> PODER EJECUTIVO FEDERAL, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, SHCP, México, 1995, p. 81.

<sup>64</sup> SCHTEINGART, Martha y Marlene Solís, Vivienda y Familia: un Enfoque Socio-Espacial, INEGI-Colegio de México-UNAM, México, 1994, pp. 47-48.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 18. Los servicios básicos son drenaje o fosa séptica, agua entubada, electricidad y gas.

Sobre la tenencia de las casas el 77.87% de las viviendas son propias de los mexicanos y el 21.63% son rentadas.

De acuerdo a los resultados del censo de población y vivienda de 1990, en la década de 1970-80 la población crecía a un ritmo promedio de 3.20% anual, en comparación la tasa de construcción de nuevas viviendas fue más elevada, al tener un ritmo promedio anual de 3.60%, esto se debe al fomento del Estado a los nuevos programas de vivienda. Se conservó este ritmo en la siguiente década, 1980-90, al crecer la población a un ritmo de 2.02% promedio anual y la tasa de construcción de nuevas viviendas a un 2.84% promedio anual.<sup>86</sup>

Pero en este momento el déficit de viviendas en el país es de 4'600,000, entre las necesidades de mejoramiento y construcción,<sup>87</sup> y se espera que en el sexenio 1995-2000 se incrementará la demanda a otras 4'000,000, un promedio anual de 670,000 viviendas, debido al numeroso contingente de jóvenes en edad de contraer matrimonio y de formar un hogar independiente<sup>88</sup>, para resolver este problema tan complejo haría falta cambiar totalmente la política económica del gobierno en turno.

Las propuestas del actual gobierno para enfrentar este problema son fortalecer institucionalmente a los organismos promotores de vivienda, estrechándose la coordinación de los tres niveles de gobierno; se simplificará administrativamente y se promoverá ante los gobiernos locales la revisión de las disposiciones de uso del suelo, de los reglamentos de construcción y de los procedimientos que obstaculizan el incremento de la oferta y el mejoramiento del

---

<sup>86</sup> Ibidem, pp. 7-8.

<sup>87</sup> PODER EJECUTIVO FEDERAL, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Op. cit. p. 77.

<sup>88</sup> Ibidem, p. 81.

parque habitacional; se emprenderán medidas tendentes a garantizar el incremento del suelo apto para vivienda; se intensificarán a desarrollar un mercado secundario de hipotecas, con el objeto de aumentar el financiamiento a la vivienda, se ampliará la participación de otros intermediarios financieros y se aprovechará la infraestructura de las ya existentes; se fomentará el proceso de autogestión y se impulsarán los programas de autoconstrucción y mejoramiento de vivienda rural; se promoverá la innovación de las técnicas y materiales utilizados en la producción de vivienda.<sup>89</sup>

Estas propuestas del Ejecutivo Federal contienen graves omisiones. Al mencionar el fortalecimiento de los organismos promotores de vivienda, no especifica los mecanismos para hacerlo, es factible que sea privatizadas sus funciones como se hizo recientemente con el seguro social; la coordinación entre los tres niveles de gobierno, la desregulación y la desgravación de tramites violan la constitución en lo referente a las facultades exclusivas para los estados y municipios.

---

<sup>89</sup> Ibidem, pp. 96-98.

### **CAPITULO III**

#### **MARCO LEGAL DEL DERECHO A LA VIVIENDA.**

En este capítulo abordaremos el estudio de los dos diferentes tipos de derecho a la vivienda que están plasmados en nuestra legislación:

a) El derecho a la vivienda del artículo 4º constitucional para todo individuo.

b) El derecho a la vivienda contenido en el artículo 123º constitucional para los trabajadores.

Cada uno de estos artículos constitucionales tienen distintos formas de eficacia. Con el fin de exponer mejor lo dicho anteriormente presentamos el siguiente cuadro de comparación entre el artículo 4º constitucional y la fracción XII del apartado A del artículo 123 del mismo ordenamiento, cada uno con su respectiva legislación secundaria:

#### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

\*Artículo 4º Constitucional

\*Artículo 123 Constitucional

\*Ley Federal de Vivienda

\*Ley Federal del Trabajo

**\*Ley del INFONAVIT****\*Reglamentos del INFONAVIT****\*Reglas Generales****Instructivos y Criterios****Jurídicos emanados del****INFONAVIT o de alguna otra****dependencia**

El orden de las disposiciones normativas se concibió de la siguiente manera. El artículo 123, apartado A, fracción XII, se regula en dos leyes secundarias de la misma jerarquía, la Ley Federal del Trabajo en su capítulo III, título cuarto y la Ley del INFONAVIT; la primera tiene más jerarquía porque es la que regula las obligaciones y derechos en las relaciones laborales en general; la segunda solo regula la organización y los procedimientos para que los trabajadores gocen de una vivienda.

Los reglamentos son parte de las facultades que el ejecutivo federal tiene para hacer cumplir las leyes, de acuerdo a la interpretación mas generalizada del artículo 89, fracción I, de la Constitución Política; en donde consta que debe de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, entendiéndose entre esas obligaciones el expedir reglamentos como medios para obtener ese fin.

Esta facultad reglamentaria solo la tiene el Presidente de la República, como la única persona que representa al ejecutivo, no así sus subalternos. Hay un vicio muy generalizado de crear disposiciones parareglamentarias por parte de autoridades que son parte de la Administración Pública Federal, pero no tienen facultades para hacerlo. De ahí surgen las

reglas generales, circulares, instructivos, y demás ordenamientos, que provocan inseguridad jurídica al individuo por ser muy numerosas y crear nuevas obligaciones que no se encuentran en las leyes formales violando las garantías individuales.

Este enorme cúmulo de disposiciones de diferente nivel que regula la vivienda para los trabajadores contrasta con el derecho a la vivienda *in genere* que solamente tiene una ley secundaria con muchos defectos como más tarde lo estudiaremos.

### **1. El artículo 4º constitucional.**

Este artículo constitucional es deficiente en su concepción. Con la excepción del reconocimiento de que México es una sociedad pluricultural y de los usos y costumbres de los pueblos indígenas, el resto de los derechos públicos subjetivos de este artículo tienen graves defectos. El reconocimiento de la igualdad del hombre y la mujer ante la ley, el derecho de procreación de los padres, el derecho a la salud, la obligación de los padres de satisfacer las necesidades de los menores y el derecho a la vivienda tal como están plasmados no son derechos que se le puede exigir al Estado como sujeto obligado en una relación de supra a subordinación.<sup>90</sup>

<sup>90</sup> BURGOA, Ignacio, Las Garantías Individuales, vigésimo tercera edición, Porrúa, México, 1991, pp. 273-277. Aquí Burgoa realiza una crítica demoledora a las intenciones demagógicas. Al referirse a la igualdad del hombre y la mujer ante la ley dice: que la igualdad jurídica ya existía durante varios lustros, por lo que su inclusión resultó innecesaria; que el hombre y la mujer en su carácter de gobernados, son titulares de las mismas garantías que consagra la Constitución. Al referirse del derecho a la procreación de la pareja, es que este se desempeña de común de acuerdo entre el hombre y la mujer, por ende no se despliega frente a ningún acto de autoridad, ningún órgano del Estado es el titular de la

El párrafo quinto del artículo en comento tiene interés en el desarrollo de este trabajo, contiene lo siguiente: "Artículo 4º...

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo."<sup>91</sup>

Esta reforma a la Constitución se publicó en el Diario Oficial el 7 de febrero de 1983, aunque anteriormente fue presentada una iniciativa de ley para adicionar este párrafo casi en los mismos términos, por un diputado del Partido Popular Socialista, Cuauhtémoc Amezcua el 24 de septiembre de 1981.

Tal como esta redactado el artículo constitucional vigente, la única obligación del Estado es proporcionar leyes que implementen los instrumentos y apoyos para la vivienda. A diferencia de la iniciativa original, presentada por el Partido Popular Socialista en donde se establecía como obligación por parte del Estado el garantizar el disfrute de viviendas para las familias mexicanas, obligación que exigía más participación por parte de éste.

En el artículo constitucional, los términos de digno y decoroso están muy mal empleados. Digno significa "lo correspondiente, proporcionado al mérito y condición de una persona o cosa".<sup>92</sup> Se puede emplear como un calificativo respetuoso a determinada persona por sus cualidades, pero es difícil entender como emplearlo para describir una casa donde va a vivir una familia. El mismo problema de falta de precisión lo tiene el término decoroso, es la "parte

---

obligación correlativa. El deber de los padres de preservar el derecho de los menores a satisfacer sus necesidades es meramente declarativa aunque el rango constitucional si se justifica, por ser una declaración dogmática de carácter social. El derecho a la salud como el derecho a la vivienda tienen el mismo defecto.

<sup>91</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, segunda edición, McGraw-Hill, México, 1995.

<sup>92</sup> Diccionario de la Real Academia Española, Tomo I, México, 1994.

de la arquitectura que enseña a dar a los edificios el aspecto y la propiedad que les corresponde según sus destinos específicos".<sup>93</sup> En otras palabras, es suficiente que cualquier construcción tenga exteriormente el aspecto de vivienda, para cumplir con lo establecido en este artículo.<sup>94</sup> Sin Considerar las otras características de las viviendas actuales como son los servicios de agua, electricidad, drenaje y gas, la cantidad y distribución de los cuartos de la casa, el lugar donde se construyó la vivienda entre otras muchas.

La deficiencia más grave de este artículo es su falta de eficacia por carecer de garantías de diferentes tipos para su aplicación.

Hans Kelsen explica que la eficacia de un orden normativo se revela tanto en el acatamiento fáctico de las normas, es decir, en el cumplimiento de las obligaciones jurídicas que estatuye por parte de los hombres en su conducta, como en la aplicación de las normas jurídicas o en la ejecución de las sanciones que estatuyen.<sup>95</sup>

Al referirse Kelsen sobre la eficacia de la constitución dice lo siguiente: "Una constitución es eficaz cuando las normas establecidas conforme a ella son aplicadas y acatadas en términos generales...".<sup>96</sup>

---

<sup>93</sup> Ibidem.

<sup>94</sup> Esto recuerda que en la década de los setenta, en la ciudad de Nueva York, se implementó un programa de mejoramiento de vivienda en el Bronx. La forma de llevar a cabo este programa consistió en la instalación de grandes cartones en la parte exterior de los edificios para simular que las casas habían mejorado substancialmente en su aspecto externo. Visto en el programa televisado *Aunque usted no lo crea*.

<sup>95</sup> KELSEN, Hans, Teoría Pura del Derecho, Trad. Roberto J. Vernengo, Porrúa-UNAM, México, 1991, p. 130.

<sup>96</sup> Ibidem, p. 219.

Para que una norma sea valida debe tener un grado de eficacia de acuerdo al autor citado.

En el caso de este artículo consideramos que no es eficaz porque faltan algunas de las garantías jurídicas o extrajurídicas para cumplimentar la norma. El derecho público subjetivo que proclama este artículo está subordinado a garantías económicas, políticas y sociales.

Las garantías sociales de acuerdo a Georg Jellinek son: "Las grandes fuerzas sociales, religión, costumbres, moralidad social, en una sola palabra, la totalidad de las fuerzas culturales, de las fuerzas que éstas crean y de los efectos que producen,... A causa de su naturaleza obran oponiéndose al derecho y, tanto pueden destruirlo como conservarlo".<sup>97</sup> Por ejemplo la corrupción en el otorgamiento de la vivienda en sus diversas modalidades.

Tampoco existen garantías de tipo político si consideramos que la falta de democracia en el país durante años ha producido una cultura no democrática en los ciudadanos, es decir, la falta de una cultura cívica, la mezcla de respeto a la autoridad y sólida independencia. Esto provoca que el mexicano promedio no sienta un deber moral de obedecer las leyes, por no sentirse reconocido en los representantes populares que las aprueban.<sup>98</sup>

Las garantías económicas son tal vez las más importantes para la aplicación de este derecho, ya que es necesaria la infraestructura básica para la prestación de este servicio por parte del Estado.

---

<sup>97</sup> BONIFAZ ALFONZO, Leticia, El Problema de la Eficacia en el Derecho, Porrúa, México, 1993, p. 77.

<sup>98</sup> RUBIO, Luis, et al. (coordinadores), A la Puerta de la Ley, "El Estado del Derecho en México", Cal y Arena, México, 1994, pp. 138-141.

## **2. El artículo 123 constitucional.**

De los dos subtipos de derecho a la vivienda regulados en el artículo 123, nos enfocaremos al consignado en el apartado A, que regula a todos los trabajadores que no prestan sus servicios al Estado.

El artículo 123 constitucional surgió, como lo hemos estudiado en el capítulo anterior, en el Congreso Constituyente de 1916-1917, es el punto culminante de las ideas sociales que tuvieron su origen en la confrontación armada de la Revolución Mexicana, que desde la experiencia acumulada de las luchas obreras de fines del Porfiriato influenciadas por las ideas de Flores Magón, pasando por la Convención de Aguascalientes, conformaron los derechos sociales.

Los derechos sociales surgieron de la necesidad de proteger a las clases débiles contra las privilegiadas, siendo una nueva forma de percibir los problemas del hombre por el Derecho de este siglo cuando se preocupó por la consecución de la justicia social.

Los elementos más importantes de este artículo son los siguientes:

-La obligación de las empresas de proporcionar vivienda cómoda e higiénica, que se cumplirá mediante aportaciones que realicen las empresas a un fondo.

-Este fondo tienen como finalidad establecer un sistema de financiamiento para el otorgamiento de crédito barato y suficiente para que los trabajadores adquieran en propiedad esas habitaciones.

El resto de la fracción son las obligaciones que tienen las empresas que se encuentran fuera de las poblaciones para otorgar vivienda y los servicios conexos.

Este artículo tiene dos obligaciones diferentes para otorgar vivienda a los trabajadores: la primera, en la cual las empresas que están fuera de las poblaciones, además de aportar al fondo tienen la obligación de construir escuelas, enfermerías y todos los servicios para la comunidad; si la población excede de doscientos habitantes se reservará un terreno no menor de cinco mil metros para el mercado público y edificios municipales; se prohíbe establecimiento donde se expidan bebidas embriagantes y casa de juego. En la segunda obligación las demás empresas que están dentro de las poblaciones, interpretando el artículo a *contrario sensu*, reduciéndose su obligación a proporcionar las aportaciones al fondo.

Lo que se quería evitar al crear el fondo, es la imposibilidad que tienen las empresas de otorgar vivienda al ser una carga económicamente excesiva, ahora se establece una obligación mayor a las empresas que están fuera de las poblaciones; característica que no califica si las empresas sean económicamente más solventes que otras dentro de las poblaciones.

### **3. La Ley Federal de Vivienda.**

La Ley Federal de Vivienda es reglamentaria del artículo 4º constitucional y de acuerdo a su primer artículo es de orden público. Establece como bases para la resolución del problema de la vivienda la planeación gubernamental, siendo en la actualidad poco efectivo.

Su primer capítulo se refiere a los organismos que tienen programas de vivienda deberán estar conforme a esta ley, esto incluye al INFONAVIT. En el artículo 2º trata sobre los lineamientos generales de la

Política Nacional de Vivienda, entre las fracciones dignas de mención están: la coordinación entre los sectores público, privado y social para hacer frente al problema de falta de vivienda, la creación de un inventario de vivienda, la coordinación de los organismos del gobierno para la creación de un Sistema Nacional de Vivienda, el impulso al mejoramiento de las formas de producción de la vivienda, la ampliación de la cobertura de financiamiento para mayor número de personas.

Una parecida enumeración se encuentra en el artículo 4º, es la que expresa los apoyos y estímulos al desarrollo del plan nacional de vivienda: la tecnología de construcción de esta, las normas para el otorgamiento de créditos, la promoción y fomento para su construcción, cuyo destino es el arrendamiento, las normas para operar y conducir la política de usos del suelo por entidades de la administración pública.

En su artículo 6º nombra varias facultades de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, hoy Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), referentes a Vivienda. No hacía falta una enumeración tan detallada si estas facultades se encuentran establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.<sup>99</sup>

En el siguiente capítulo se regula la Programación Sectorial de Vivienda, que de acuerdo al artículo 22 y 23 de la Ley de Planeación, deberá observar congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y su vigencia no excederá del periodo gubernamental en que se apruebe. Con esta programación sectorial deberán ajustarse los programas institucionales de las entidades de la administración pública dedicadas a la vivienda, y los programas anuales. El programa sectorial de vivienda lo formula SEDESOL y es un estudio detallado

---

<sup>99</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Legislación de la Administración Pública Federal, cuarta edición, Delma, México, 1995.

de la situación de la vivienda en México, contiene además las acciones y los lineamientos básicos que deben emplear los organismos públicos para apoyar este programa.

El capítulo tercero tiene por tema el uso del suelo para vivienda, regulando las acciones que deben tener municipios, estados y federación para otorgarlo de acuerdo al artículo 20: "Los apoyos e instrumentos que el Gobierno Federal establezca en materia del suelo para vivienda, se dirigirán preferentemente:

I. A participar en el mercado inmobiliario con el fin de generar una oferta pública de suelo para el desarrollo de fraccionamientos populares destinados a la población de bajos ingresos."

Con este artículo nos damos cuenta de la falta de eficacia que tiene todo el capítulo, el cinturón de miseria circundante de nuestras ciudades refleja el apoyo dado por el gobierno a los habitantes de estas zonas es inexistente, es más han construido sus casas aún contra la voluntad del mismo gobierno. Además en los últimos años la intervención estatal en el mercado inmobiliario es mínima por la ideología neoliberal seguida por los últimos gobiernos mexicanos, tolerando todas las injusticias.

Lo mismo ocurre en el artículo 21, que se refiere a la asignación o enajenación de suelo de propiedad federal para la ejecución de fraccionamientos populares; que en la práctica es letra muerta.

Hemos elegido comentar estos dos artículos porque, aunque poco eficaces, pueden ser una llave para distribuir mejor el espacio vital de nuestras ciudades, y crear una verdadera reforma en la vivienda, socializando el suelo para bien de nuestros compatriotas.

La intervención estatal también se regula en la producción y distribución de materiales para la construcción de vivienda. Estas acciones deberán enfocarse preferentemente a las sociedades cooperativas de vivienda y a las organizaciones sociales. Estas acciones incluyen promover la explotación de bancos de materiales básicos para la construcción (art. 32), apoyo y asesoría para el estudio, aprovechamiento y explotación de esos bancos (art. 32), promover la celebración de convenios de concertación con organizaciones sociales o con particulares a efecto de asegurar la producción o distribución de esos materiales básicos (art. 33) y promover la creación o el mejoramiento de la distribución, almacenamiento, transformación y servicios para los materiales (art. 35).

La Ley Federal de Vivienda contiene la finalidad de ser la más completa posible, por eso regula las características que deben tener las normas sobre el diseño y la tecnología de una casa.

El otorgamiento de créditos para la vivienda se regula en el capítulo VI, el artículo 45 expresa lo siguiente:

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y las autoridades financieras y crediticias expedirán, con arreglo a los ordenamientos legales aplicables, las reglas para la operación y el otorgamiento del créditos para viviendas producidas o mejoradas con recursos federales, para el cumplimiento de los propósitos de esta ley".

En otra palabras solo se menciona la existencia de otros ordenamientos que puede utilizar la SHCP y otras autoridades para regular el crédito para la vivienda. Francamente este artículo como muchos que hemos mencionado, si se derogaran no se afectaría el desempeño de las instituciones del gobierno para otorgar el derecho a la vivienda a los habitantes del país. Por

más completas que sean las leyes, no influyen en la disposición de las autoridades para hacerlas cumplir.

Lo rescatable de este capítulo es el artículo 47 en donde se señala que se incluirá en el clausulado de los contratos de enajenación de vivienda, la estipulación de que el adquirente de vivienda solo podrá transferir los derechos de propiedad sobre la misma a otra persona que reúna los mismos requisitos y condiciones establecidos por el organismo para la enajenación de vivienda, y que se cuente con el consentimiento del organismo sobre dicha transferencia. Si no lo hace será nula y no producirá efecto jurídico alguno.

Esto es para evitar que existan prestanombres de personas que no requieren vivienda de interés social y se quieran aprovechar de esta situación.

También se estipulará una cláusula en los contratos de crédito que si se utilizan las viviendas de interés social a fines distintos de habitación o no lo habite, se rescindirá éste.

Este párrafo se parece al artículo 49 de la Ley del INFONAVIT, en donde se establece un pacto comisorio expreso. Para nosotros este artículo es inconstitucional porque implica una privación de los derechos sin que medie juicio alguno, pero esto se estudiará más adelante en el capítulo que trata del INFONAVIT.

Las sociedades cooperativas de vivienda son reguladas por este ordenamiento, estableciendo su definición como "aquellas que se constituyan con objeto de construir, adquirir, mejorar, mantener o administrar viviendas, o de producir, obtener o distribuir materiales básicos de construcción". En el artículo 50 se enumeran los tipos de estas sociedades.

El último capítulo de esta ley trata sobre la coordinación entre la federación, estados y municipios para resolver la carencia de vivienda, este capítulo es violatorio del artículo 115 constitucional al permitir que los gobiernos estatales y la federación violen la ya de por sí poca autonomía municipal.<sup>100</sup>

#### **4. La Ley Federal del Trabajo.**

La Ley Federal del Trabajo contiene varias disposiciones en donde hace referencia a la obligación patronal de otorgar habitación, no solamente conforme a lo establecido en el artículo 123, sino también para aquellos trabajadores que por la índole de su trabajo se hace necesario tener una habitación.

En el artículo 84 de la Ley Federal del Trabajo se enumera el contenido del salario integrado, en donde se incluye la habitación como pago de una cantidad o prestación que recibe el trabajador por su trabajo. En este caso el patrón otorga la habitación como una prestación en especie, si es gratuita al trabajador no se considera salario integrado para los efectos de las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda de acuerdo al artículo 143 inciso d) de esta misma ley y al Seguro Social conforme al artículo 32, fracción V, de la Ley del Seguro Social.

La idea de prestación como "el conjunto de percepciones económicas o en especie que forman parte del salario y que, en consecuencia

---

<sup>100</sup> Ley Federal de Vivienda, décima tercera edición, Porrúa, 1995.

se otorgan al trabajador en virtud de la relación de trabajo existente..."<sup>101</sup> necesita de algunas precisiones.

Aunque la vivienda forma parte del salario, en nuestra legislación hay una tendencia de separar este derecho de las relaciones laborales. Afirmamos lo anterior porque cuando se empezó a regular la habitación para los trabajadores originalmente estaba enfocada a la naturaleza de la relación laboral o por condiciones geográficas, debido a la necesidad de determinadas actividades económicas de tener en la cercanía de la empresa a los trabajadores e incluso que habitaran en ella. Por eso estaba correctamente dicho habitación para los trabajadores, porque en algunos casos el trabajador tiene derecho a ocupar gratuitamente en una casa ajena las piezas para sí y para sus familiares.

Como se puede apreciar en los capítulos anteriores actualmente solo es necesaria la calidad de trabajador para poder gozar del derecho a la vivienda, sin depender de las condiciones de la actividad económica realizada.

En el título sexto de la ley en comento se regulan los trabajos especiales, algunos de estos trabajadores son claros ejemplos de cuando la habitación es recibida como prestación por su trabajo.

Los trabajadores de los buques tienen derecho a que el patrón les proporcione alojamiento de acuerdo al artículo 204, a bordo del buque (fracción I), cuando el buque sea llevado a un puerto extranjero para reparaciones y sus condiciones no permitan la permanencia a bordo o en un puerto nacional si el trabajador no se tomó en ese lugar, esta circunstancia debe ser sin costo para el trabajador (fracción III) y cuando el trabajador se encuentre enfermo (fracción VII).

---

<sup>101</sup> BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, "La vivienda como Prestación Social", Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, número 18, México, septiembre - diciembre 1991, pp. 337- 362.

Las condiciones de trabajo de los trabajadores de los buques debe ser por escrito, cuyo contenido está enumerado por el artículo 195, que en su fracción VIII especifica la prestación de otorgar alojamiento.

También las tripulaciones de las aeronaves gozan de alojamiento, conforme al artículo 236, fracción I, el patrón debe proporcionarlo el tiempo que permanezcan fuera de su base por razones de servicio.

Para los trabajos de autotransportes foráneos el patrón está obligado a pagar el hospedaje de los trabajadores cuando se prolongue o retarde el viaje por causa que no sea imputable a éstos, como lo establece el artículo 263, fracción I.

La obligación de proporcionar habitación a los peones del campo por parte de los patrones, que fue establecida en los primeros ordenamientos reguladores de esta problemática, se mantiene en la ley, en su artículo 283, fracciones II y III, y establece lo siguiente:

“II. Suministrar gratuitamente a los trabajadores habitaciones adecuadas e higiénicas, proporcionadas al número de familiares dependientes económicos, y un terreno contiguo para la cría de animales de corral;

III. Mantener las habitaciones en buen estado, haciendo en su caso las reparaciones necesarias y convenientes;”

No especifica las medidas de la superficie del terreno contiguo a la casa, ni la cantidad de animales de corral necesarios para la manutención de una familia.

Otro tipo de trabajo en el que el derecho a la habitación ha sido planteado en disposiciones anteriores a la Constitución de 1917, es el de los trabajadores domésticos, igualmente regulado en la Ley Federal del Trabajo en el artículo 337, fracción II:

"II. Proporcionar al trabajador un local cómodo e higiénico para dormir...".

La enumeración anterior es de los trabajadores que necesitan de una habitación en razón de su trabajo y no como un derecho a la vivienda *in genere* como lo establece el artículo 123; esto comprueba la existencia de dos tipos de derecho a la vivienda: a) en razón de su trabajo, como los trabajadores del ramo de la transportación o los peones del campo o trabajadores domésticos y b) para todos los trabajadores, incluyendo los anteriormente citados, sin exigir alguna característica especial en la ley. Estos derechos tan distintos se habían confundido anteriormente en una misma obligación para el patrón, pero con las reformas de 1972 se estableció claramente la existencia de estos derechos.

En el Capítulo tercero título cuarto de la Ley Federal del Trabajo regula las habitaciones para los trabajadores, el cual consta de 18 artículos. El artículo 136° de la ley es la base de la obligación patronal de proporcionar habitación a los trabajadores, mediante el pago al Fondo Nacional de la Vivienda del 5% sobre los salarios integrados de los trabajadores a su servicio, esta obligación corresponde a cada establecimiento de la empresa si esta se compone de varias, así como la empresa en su conjunto (142).

El artículo 137 establece el objeto del fondo nacional de la vivienda, de creación de sistemas de financiamiento que permitan a los trabajadores la obtención de crédito barato y suficiente para adquirir casas cómodas e higiénicas. En el artículo 138 se regula la forma de integración del organismo administrador del Fondo Nacional de la Vivienda, entre las funciones de este organismo se encuentran la coordinación y el financiamiento de los programas de construcción de casas para la adquisición en propiedad por los trabajadores.

Las aportaciones al Fondo son gastos de previsión social de las empresas, y se ajustarán a determinadas reglas señaladas en el artículo 141º: como la entrega de la totalidad de los depósitos en el caso de que el trabajador tenga incapacidad permanente total o incapacidad permanente parcial si es del 50% o más, invalidez, jubilación o muerte, o la cesantía si el trabajador cumplió cincuenta años o más; cuando el trabajador hubiere recibido crédito del instituto las cantidades que tuviere derecho de acuerdo a lo dicho anteriormente se aplicarán en la amortización de este, salvo en los casos de incapacidad permanente total o parcial cuando sea aplicado el seguro que libere al trabajador o a sus beneficiarios de las obligaciones, gravámenes o limitaciones de dominio a favor del Instituto (145), si quedare saldo a favor del trabajador se le entregará a éste el monto correspondiente.

El artículo 149 regula la composición del salario integrado al igual que el artículo 84 de este mismo ordenamiento ya citado, se enumeran los conceptos que no deben ser tomados en cuenta: los instrumentos de trabajo; el ahorro cuando sea integrado por un depósito de cantidad semanal o mensual igual del trabajador y de la empresa, y las cantidades otorgadas por el patrón para fines sociales o sindicales; las aportaciones al INFONAVIT; la alimentación y la habitación cuando no se proporcione gratuitamente al trabajador; los premios por asistencia; los pagos por tiempo extraordinario, salvo cuando estén pactados como tiempo fijo; las cuotas al IMSS.

El salario máximo de cotización es el equivalente a diez veces el salario mínimo de acuerdo al artículo 144 disposición limitativa del derecho a la vivienda a los trabajadores de salario menor a lo señalado en este artículo, el resto de los trabajadores se consideran como privilegiados económicamente.

El artículo 146 dispone que los patrones no estarán obligados al pago de las aportaciones al Fondo cuando sean trabajadores domésticos, esto es una grave violación constitucional al dejarlos fuera de los beneficios de la vivienda, como vimos arriba la obligación patronal de otorgar habitación a este tipo de trabajadores, según el artículo 337, fracción II, es por la naturaleza de la actividad desempeñada como los demás tipos de trabajadores estudiados y no por eso los patrones se les debe dispensar de esta obligación.

En el siguiente artículo dispone que el ejecutivo federal determinará las modalidades y fechas de incorporación al régimen del Fondo Nacional de la Vivienda de los deportistas profesionales y los trabajadores a domicilio, consideramos que este artículo es injusto al limitar el derecho a la vivienda de estos trabajadores a la realización de un estudio del INFONAVIT y a una disposición del ejecutivo, con la existencia de una relación laboral con un patrón determinado debe ser suficiente para exigir este derecho inmediatamente.

El artículo 148 faculta al ejecutivo federal de establecer modalidades para facilitar los pagos de las aportaciones de las empresas con un capital o ingreso inferior a los mínimos establecidos por el propio ejecutivo.

Las facultades del INFONAVIT otorgadas en el artículo 149 permiten a este organismo la determinación de las sumas destinadas a créditos para la adquisición de viviendas y las que se aplicarán para la construcción, reparación o mejoras de dichas viviendas, así como el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. También distribuirá la aplicación de recursos en un plano geográfico. Los créditos individuales se designarán por medio de sorteo.

No están exentas las empresas de aportar al Fondo si proporcionan casas a los trabajadores en comodato o en arrendamiento, ni con respecto a los trabajadores favorecidos por el Fondo (150).

La obligación establecida originalmente en la Constitución se mantuvo en el artículo 151 para las empresas que proporcionan en arrendamiento casas a sus trabajadores, la renta no podrá exceder del medio por ciento mensual del valor catastral; otras obligaciones de las empresas es mantener las casas en condiciones de habitabilidad con las reparaciones oportunas y necesarias.

Las obligaciones de los trabajadores son: pagar la renta, cuidar de la habitación como si fuera propia, poner en conocimiento de la empresa los defectos y deterioros en la casa, desocupar la casa en un término de cuarenta y cinco días de terminadas las relaciones laborales. Queda prohibido al trabajador utilizar la casa para fines distintos de vivienda y subarrendar.

En el artículo anteriormente citado aparece una figura de origen civilista como es el contrato de arrendamiento, de acuerdo a las regulaciones de cada estado las características de este contrato pueden variar, por ejemplo la duración del arrendamiento para fincas urbanas destinadas a habitación en el Distrito Federal era de un año, prorrogable a dos a voluntad del arrendatario, por eso el arrendamiento establecido en la ley en comento tiene una naturaleza diferente, con obligaciones especiales para el patrón-arrendador y el trabajador-arrendatario, circunscribiéndose a un contrato laboral.<sup>102</sup>

---

<sup>102</sup> Ley Federal del Trabajo, decimo primera edición, Secretaría del Trabajo y de Previsión Social, México, 1994.

### **5. La Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores.**

La Ley del INFONAVIT fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 1972 esta ley consta actualmente de 76 artículos, de los cuales están derogados tres.<sup>103</sup>

La ley no tiene capítulos, pero se organiza de la siguiente forma; los primeros cuatro artículos: el artículo primero se refiere a el ámbito de observancia de la Ley; en el artículo 2º establece la constitución del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores como organismo de servicio social con personalidad y patrimonio propio, cuyo domicilio se encuentra en la Ciudad de México; en el artículo 3º se enumeran las facultades del Instituto; en el artículo 5º se describe cual es la integración del patrimonio del Instituto.

A partir del artículo 6º hasta el artículo 28 se regula la forma de organización del instituto: sus principales órganos, la designación de sus miembros, los periodos de reunión, los atribuciones, la integración, la duración del cargo de consejero, designación del cargo de auditor externo, nombramientos del director general y de los directores sectoriales, la votación.

El artículo 29 se refiere a las obligaciones del patrón: inscribirse e inscribir a sus trabajadores ante el instituto, efectuar las aportaciones al Fondo y hacer el descuento de los salarios de sus trabajadores para el pago de los abonos para cubrir los préstamos que otorga el instituto.

---

<sup>103</sup> Los artículos derogados son el artículo 60, 61 y 65 de esta ley, se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 24 de febrero de 1992.

Las aportaciones y los descuentos tienen el carácter de fiscales. Las facultades del INFONAVIT como organismo fiscal autónomo están enumeradas en el artículo 30.

El trabajador tiene derecho de acudir ante el instituto si el patrón no cumple con la obligación de inscribirlo y hacer las aportaciones correspondientes. El Instituto podrá inscribir al trabajador sin previa gestión del patrón (32 y 33).

Las características de las aportaciones y su funcionamiento se detallan en los artículos 35 al 41 a través del mecanismo de la subcuenta de vivienda implementada por la constitución del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Los recursos del instituto se destinarán al importe de créditos a los trabajadores por concepto de adquisición, construcción o mejoramiento de la vivienda o al pago de pasivos adquiridos por los puntos anteriores, al financiamiento de la construcción de conjuntos, al pago del capital y de los intereses de la subcuenta de la vivienda, a cubrir los gastos de administración, a la inversión de inmuebles destinados a sus oficinas y de muebles necesarios para el cumplimiento de sus fines.

La forma de otorgamiento de los créditos y sus características están dispuestos en los artículos 43 al 51.

La forma de asignación de nuevos proyectos de construcción de viviendas a través de la convocatoria a una subasta de las constructoras interesadas está regulada por los artículos 51 bis al 51 bis 6.

La inconformidad de las empresas, de los trabajadores o de sus beneficiarios sobre la inscripción en el instituto, derecho a créditos, cuantía de

aportaciones y descuentos así como cualquier acto del instituto que lesione los derechos de los trabajadores, se puede promover ante el propio Instituto el recurso de Inconformidad, al agotarse el recurso anterior los trabajadores, los beneficiarios y los causahabientes podrán optar por los tribunales competentes, en el caso de créditos otorgados o ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje si se lesionaron derechos (52 y 53).

Las controversias entre los patrones y el instituto una vez agotado el recurso de inconformidad se resolverán ante el Tribunal Fiscal de la Federación (54).

Las sanciones pecuniarias por infracciones cometidas por los patrones serán de acuerdo a lo establecido en el artículo 55; el incumplimiento de los patrones para enterar puntualmente las aportaciones y los descuentos causará recargos y en su caso gastos de ejecución.

Los delitos de defraudación fiscal y fraude se establecen en los artículos 57 y 58 respectivamente.

La supervisión y vigilancia del INFONAVIT esta a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión Nacional Bancaria conforme al artículo 66.<sup>104</sup>

---

<sup>104</sup> Lev del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, INFONAVIT, México, 1992.

## CAPITULO IV

### EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL PARA LA VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES.

#### **1. El origen del INFONAVIT.**

El primero de abril se instaló la Comisión Nacional Tripartita por acuerdo presidencial, en esta comisión se reunían representantes del Estado y de las organizaciones obreras y patronales para analizar los grandes problemas nacionales. Para cumplir con su propósito realizaron varios estudios e investigaciones que culminaron con un viaje por los principales países de América del Sur y de Europa.

El 24 de diciembre de 1971 se presentó la iniciativa de ley que reformaría el artículo 123 constitucional, ésta estaba basada íntegramente en las conclusiones de la Comisión Nacional Tripartita.

Con las reformas constitucionales se convocó un periodo de sesiones extraordinario para entregar al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores.

La exposición de motivos de la iniciativa considera de utilidad social la expedición de esta ley para la creación de un organismo que administre el fondo nacional de la vivienda.

A diferencia de la obligación de proporcionar vivienda a los trabajadores establecida anteriormente en la ley el cual se cumplía con diversos mecanismos que descansaban en las relaciones obreropatronales, con las reformas constitucionales se creó un sistema generalizado a toda la clase obrera y en el que concurrirán las aportaciones de todos los patrones, hace necesario la intervención del poder público en su administración; porque es un deber del Estado implantar los mecanismos que permitan la adecuada protección de las garantías de todos los trabajadores, vigilar su cumplimiento y administrar las instituciones correspondientes.

Otras palabras de la iniciativa menciona "que los aspectos financieros del programa habitacional de los trabajadores se vinculan, por necesidad, con las perspectivas mismas del desarrollo económico y social del país y particularmente con el crecimiento de los volúmenes de empleo y con la elevación de los niveles de vida de la población".

"La institución y su crecimiento dependerán, así, del impulso que podamos dar a las oportunidades laborales, la productividad general de la sociedad, la justa remuneración al trabajo humano, el mejoramiento de nuestros sistemas de convivencia y el desenvolvimiento de los programas de bienestar social".<sup>105</sup>

## **2. La organización interna.**

En este punto estudiaremos la naturaleza del INFONAVIT, la forma de organizarse y las funciones que tiene cada órgano interno de gobierno;

---

<sup>105</sup> Ley del INFONAVIT. Comentada por Javier Moreno Padilla, segunda edición, Trillas, México, 1988, pp. 42-49.

creemos que la organización y las atribuciones de los órganos de gobierno son defectuosas y no permiten la realización del objeto del instituto.

El artículo 2º establece que el INFONAVIT es un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, es parte de la administración pública federal paraestatal de acuerdo al artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ley reglamentaria del artículo 90 constitucional que dice lo siguiente: "son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o por decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios cualquiera que sea la estructura legal que adopten".<sup>106</sup>

Como organismo de servicio social se entiende que realiza "una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad".<sup>107</sup>

En la exposición de motivos de la Ley del INFONAVIT explica la razón de porque es un organismo de servicio social con estas palabras: "Debido a la creación de un sistema generalizado a la totalidad de la clase trabajadora en que concurrirán también con sus aportaciones todos los empresarios, exige en cambio el poder público en su administración".<sup>108</sup>

La diferenciación que hace este artículo de llamar a este organismo como de servicio, de acuerdo a la doctrina clásica francesa, no es

---

<sup>106</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Legislación de la Administración Pública Federal, cuarta edición, Delma, México, 1995.

<sup>107</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, décima edición, Porrúa, México, 1991, p. 742.

<sup>108</sup> Ley del INFONAVIT, Comentada por Javier Moreno Padilla, Op. cit. p. 43.

operante en México tal como lo dice Miguel Acosta Romero, porque "en Francia se habla de servicio público descentralizado cuando se atiende un servicio técnico, con personal experto y con autonomía presupuestaria. Creemos que estas razones son extrajurídicas para determinar la conveniencia de establecer o no un organismo descentralizado, pues a pesar de las críticas que se hagan a la organización central, no se ve fundamento jurídico de fondo para que ésta no pueda contar con esos elementos para realizar su actividad".<sup>109</sup>

Coincidimos en este punto con el autor citado, porque cualquier organismo incluido los centralizados pueden tener las características arriba mencionadas cuando ofrece un servicio, como ejemplo está el Departamento del Distrito Federal. Además la clasificación de los organismos públicos descentralizados no es aplicable en México, porque tenemos una forma de organización federal y no centralista como en Francia.

En la realidad normativa y la tradición del Estado liberal se produce un desfase con la situación de los organismos públicos descentralizados, por ejemplo en la jurisprudencia emanada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se considera autoridad de manera exclusiva, a las que poseen las dependencias de la administración central.

El INFONAVIT es una institución dual, un organismo público descentralizado y un organismo fiscal autónomo de acuerdo con el artículo 30 de la ley del mismo instituto.

Como organismo público descentralizado no es autoridad para efectos del juicio de amparo de acuerdo a la siguiente jurisprudencia:

---

<sup>109</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. Op. cit. p. 371.

"Autoridades. Quienes lo son. El término autoridades para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza que disponen".<sup>110</sup>

Esta es una concepción muy tradicional de autoridad, y solo se refiere a una dependencia centralizada de los órganos del poder, hace falta ampliar el concepto de autoridad que abarque los organismos públicos descentralizados, ya que estos fueron creados para ser una personalidad jurídica distinta del Estado y en sus relaciones externas en general, se comporta como particular.

Ignacio Burgoa ofrece la siguiente solución a este problema: "...cuando las resoluciones que emita un organismo descentralizado deban necesariamente por imperativo legal, ser acatadas por alguna autoridad estatal de manera que ésta no deba sino cumplirlas coercitivamente frente al particular, sin ejercer ninguna potestad decisoria, es decir sin ponderarlas por sí misma desde el punto de vista de su validez o invalidez, legalidad e ilegalidad, o de su procedencia o improcedencia, tales resoluciones asumen el carácter de actos de autoridad susceptibles de impugnarse en amparo".<sup>111</sup>

En otras palabras todo acto emanado de un organismo público descentralizado que afecte a un particular no se puede recurrir al juicio de amparo, sino a través del acto de otra autoridad con las características señaladas en la jurisprudencia arriba citada. Esto es muy injusto porque el

---

<sup>110</sup> Nueva Legislación de Amparo Reformada, Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, quincuagésima tercera edición, Porrúa, México, 1990, p. 371.

<sup>111</sup> BURGOA, Ignacio, El Juicio de Amparo, cuadragésima tercera edición, Porrúa, México, 1991, pp. 194-197.

INFONAVIT maneja las aportaciones de los patrones al fondo, que es el derecho a la vivienda para los trabajadores establecido constitucionalmente, y un acto de este organismo afecta la esfera jurídica de los particulares; como ejemplo el acto emanado del artículo 49 de la ley del INFONAVIT que se estudiará más adelante.

Como organismo fiscal autónomo si es una autoridad para efectos de amparo. Al tenerse la experiencia del Instituto Mexicano del Seguro Social, se concibió que la misma característica fuera para el INFONAVIT, la Suprema Corte de la Nación considera en su jurisprudencia: que el IMSS "actúa como organismo fiscal autónomo y que, por lo tanto tiene el carácter de autoridad para los efectos de amparo que contra él se interponga".<sup>112</sup>

Consideramos que es aplicable el mismo criterio jurisprudencial al INFONAVIT, como organismo fiscal autónomo también es autoridad para los efectos de amparo, al igual que el IMSS.

En lo que se refiere al proceso de sectorización de los organismos públicos descentralizados a alguna Secretaría de Estado, de acuerdo a los artículos 48, 49 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es con el fin de llevar a efecto la intervención del ejecutivo federal en estos; el INFONAVIT, IMSS, ISSSTE y DIF no aparecen en los decretos de agrupamiento sectorial, por acuerdo del Ejecutivo Federal, por lo que no pertenecen a ningún sector determinado; la razón de esto es porque se considera tan trascendental la función de estos organismos, que su relación con el ejecutivo federal debe ser directa.

---

<sup>112</sup> Ibidem, pp. 198-199.

Aún así el INFONAVIT, como órgano encargado de la vivienda de acuerdo al artículo 5° de la Ley Federal de Vivienda " coordinarán sus lineamientos de política general y objetivos a los que marca esta ley y el Plan Nacional de Desarrollo en los términos de la Ley de Planeación".<sup>113</sup>

El artículo 6° de la misma ley señala que la Secretaría de Desarrollo Social es la encargada de "formular, conducir y evaluar, de conformidad con las disposiciones de esta ley y con las que dicte al respecto el Ejecutivo Federal, así como coordinar los programas y acciones que tiendan a satisfacer necesidades habitacionales que realicen las entidades de la administración pública federal y las funciones y programas afines que en su caso determinen".

También es la encargada de formular el Programa Sectorial de Vivienda, de acuerdo al artículo 8° del mismo ordenamiento.

Concluimos que el INFONAVIT es un organismo público descentralizado que depende, de acuerdo a la Ley Federal de Vivienda, a la Secretaría de Desarrollo Social, lo cual se aleja de la voluntad del legislador de crear una institución independiente de las decisiones del Ejecutivo Federal.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales regula al INFONAVIT en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a la ley específica y no en sus estructuras de gobierno y de vigilancia, de acuerdo a su artículo 5°.

En cuanto a esto último el artículo 66 de la Ley del INFONAVIT tiene la excepción indicada en cuanto a la vigilancia de los programas

---

<sup>113</sup> Ley Federal de Vivienda, décimo tercera edición, Porrúa, México, 1995.

financieros anuales por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la aprobación de los sistemas de organización de la contabilidad y la auditoría interna, así como la vigilancia sobre el instituto, de que sus operaciones se ajusten a las normas establecidas y las sanas prácticas por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; a diferencia de las otras entidades paraestatales que son vigiladas por comisarios públicos designados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En cuanto a las características que debe tener un organismo descentralizado de acuerdo al artículo 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales son las que a continuación enumeramos.

1. Denominación. El artículo 2º de la Ley del INFONAVIT nombra a esta institución como "Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores".

2. Domicilio. El mismo artículo 2º señala como domicilio la Ciudad de México.

3. Objeto. En el artículo 3º de la misma ley señala el objeto del instituto:

- Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda;
- Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para cuestiones relacionadas con la vivienda.
- Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

- El resto de las funciones que se refiere la fracción XII, del artículo 123 y título cuarto de la Ley Federal del Trabajo, así como lo establecido en esta misma ley.

4. Las aportaciones y fuentes de recursos que integran el patrimonio, estos son:

- a). El Fondo Nacional de Vivienda, que se constituye con las aportaciones que deben hacer los patrones.
- b). Con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal.
- c). Con los bienes y derechos que obtenga por cualquier título.
- d). Con los rendimientos que obtenga de la inversión de los anteriores recursos.

5. El régimen laboral a que se sujetarán sus trabajadores. En el artículo 62 establece que las relaciones laborales se sujetarán a la Ley Federal del Trabajo; con excepción del artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, situación muy conveniente a los trabajadores del instituto, al tener todos sus derechos laborales sin restricciones incluyéndose los trabajadores de confianza.

Las fracciones del artículo 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales que faltan desarrollar, se estudiarán en otros apartados de este trabajo.

De acuerdo al artículo 6º de la ley en comento los órganos 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 Nacionales.

Los órganos colegiados tienen las mismas formalidades en cuanto a su integración, es de forma tripartita con las representaciones del Gobierno Federal, trabajadores y patrones, respectivamente es el orden en que se turnan para presidir las sesiones; la duración del cargo como miembro de estos órganos es de seis años; cada miembro tiene un suplente.

Existe prohibición expresa a los miembros de la Asamblea General, del Consejo de Administración, de la Comisión de Vigilancia, al Director General y a los Directores Sectoriales de pertenecer a dos o más de dichos órganos.

Los miembros del Consejo de Administración y de la Comisión de Vigilancia son propuestos por cada uno de los sectores que integran la Asamblea General, y pueden ser removidos por solicitud de los mismos sectores que los propusieron, la cual se hace llegar a la misma Asamblea por conducto del Director General.

#### **A. La asamblea general.**

La autoridad suprema del instituto es la Asamblea General, la cual es responsable de determinar la política y los programas que habrán de orientar la marcha de la Institución. Su integración es de cuarenta y cinco miembros, repartidos en la siguiente forma: quince por el ejecutivo federal, quince por las organizaciones de los trabajadores y quince por las organizaciones de los patrones.

La designación de los representantes de los diferentes sectores es de la siguiente manera:

Por el sector obrero ocho son de la Confederación de Trabajadores de México, dos de la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos, uno por cada una de las organizaciones siguientes: la Confederación Regional Obrera Mexicana, la Confederación Obrera Revolucionaria, el Sindicato Industrial de Mineros Metalúrgicos, el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana, el Sindicato Mexicano de Electricistas.

La Confederación de Trabajadores de México tiene abrumadora mayoría no sólo por sus ocho representantes, sino también por los representantes de los sindicatos aquí representados.

Por el sector patronal ocho son de la Confederación de Cámaras Industriales, cuatro de la Confederación de Cámaras de Comercio y tres de la Confederación Patronal Mexicana.

Por el Ejecutivo Federal los representantes se designan por medio de los representantes del gobierno que conocen de asuntos laborales, habitacionales y financieros.<sup>114</sup>

Los criterios para elegir quien debe ocupar un lugar en los órganos del INFONAVIT los señala la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Los requisitos que deben tener estas organizaciones son: el registro ante las autoridades correspondientes, esto es, ante la misma Secretaría; que los afiliados a las organizaciones de los trabajadores sean

---

<sup>114</sup> Ley del INFONAVIT, Comentada por Javier Moreno Padilla, segunda edición, Trillas, México, 1988.

titulares de depósitos constituidos en el instituto; y en el caso de las organizaciones de los patronos que sus agremiados estén obligados a realizar aportaciones.

La Asamblea General se reunirá dos veces al año por lo menos, la convocatoria a las sesiones será aprobada por el consejo de administración y firmada por el secretario de la Asamblea General y el Director General, para después publicarse en el Diario Oficial de la Federación con diez días de anticipación como mínimo a la fecha de la sesión.

En las sesiones se emitirá un voto por cada sector; en la exposición de motivos de la ley lo explica de la siguiente manera: que tratándose de "resoluciones de carácter general, en las que importa la firmeza y estabilidad de los criterios y considerando además que de las votaciones de la Asamblea surgirá la integración de otros órganos del gobierno, es sin duda necesaria la unificación de opiniones y de posiciones en el seno de cada representación".

La principal función de la asamblea es examinar y, en su caso aprobar, dentro de los tres últimos meses del año, el presupuesto de egresos e ingresos y los planes de labores y de financiamiento del instituto para el siguiente año, y dentro de los primeros cuatro 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. También decidirá sobre el establecimiento y modificación o supresión de las Comisiones Consultivas Regionales del instituto señalando su jurisdicción.

Entre otras facultades dispersas en la ley está el nombramiento del Director General a proposición del Presidente de la República, el nombramiento de los directores sectoriales, uno por cada sector, a propuesta de los trabajadores y de los patronos; la designación y remoción de los miembros del

Consejo de Administración y de los miembros de la Comisión de Vigilancia; y resolver las operaciones del instituto cuando por su importancia a juicio de algunos sectores o del Director General ameriten acuerdo expreso de la asamblea general.

La facultad de expedir reglamentos por parte de la Asamblea General, contenida en la fracción IV del artículo 10, está contra lo establecido en la Constitución Política de acuerdo a la interpretación generalizada del artículo 89, fracción I, al establecer como las facultad del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".<sup>115</sup> Esta es una facultad materialmente legislativa que constituye una excepción a la separación de poderes, el reglamento es una prolongación de la misma ley. Es una excepción exclusiva para el Presidente de la República nunca para los secretarios de Estado, ni de ningún otro órgano dependiente del ejecutivo. Ni la ley puede delegar facultades reglamentarias como en este caso, porque usurparía el lugar de la Constitución.<sup>116</sup>

Las facultades necesarias para el cumplimiento de los fines del instituto y no encomendadas a otro organismo, las ejercerá la Asamblea General.

#### **B. El consejo de administración.**

El Consejo de administración es el órgano permanente y ejecutivo del instituto, se encarga de decidir sobre inversiones y operaciones del instituto.

---

<sup>115</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, segunda edición, McGraw-Hill, México, 1995.

<sup>116</sup> TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, vigesimacuarta edición, Porrúa, México, 1990, pp. 468-469.

Esta integrado por quince miembros, dividiéndose en cinco miembros propuestos por cada una de las representaciones de los sectores de la Asamblea.

Las sesiones ordinarias serán por lo menos una vez al mes, de acuerdo al Reglamento del Consejo de Administración del INFONAVIT, las sesiones serán los martes primeros y terceros de cada mes, si el día fuese inhábil, al siguiente día hábil.

Las sesiones se realizarán en el local del INFONAVIT, o el lugar que para tal efecto señale el Consejo de Administración.

Las atribuciones del Consejo de Administración son: a) decidir a propuesta del Director General, sobre las inversiones de los fondos y los financiamientos del instituto; b) resolver sobre las operaciones del instituto; c) proponer a la Asamblea General el establecimiento, modificación, supresión y jurisdicción de las Comisiones Consultivas Regionales; d) examinar y en su caso aprobar, la presentación de la asamblea de los presupuestos de egresos e ingresos, los planes de labores y de financiamiento, así como los estados financieros y el informe de actividades formulados por la Dirección General; e) presentar a la Asamblea General para su examen y aprobación de los reglamentos del instituto; f) estudiar y en su caso aprobar los nombramientos del personal directivo y de los delegados regionales que proponga el Director General; g) aprobar anualmente el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del instituto; h) estudiar y en su caso aprobar los tabuladores y prestaciones correspondientes al personal del instituto, propuestos por el Director General conforme al presupuesto de gastos autorizado por la Asamblea General; i) establecer las reglas para el otorgamiento de créditos; j) determinar las reservas que deben constituirse para asegurar la operación del Fondo Nacional de la Vivienda y el cumplimiento de

los demás fines y obligaciones del instituto; k) resolver sobre las circunstancias específicas no previstas en la presente ley en relación a las subcuentas del Fondo Nacional de la Vivienda de las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro; l) designar en el propio Consejo, a los miembros de la Comisión de Inconformidades y Valuación, a propuesta del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones; m) las que señale la Asamblea General.

Del Consejo de Administración dependen directamente las siguientes Comisiones:

- Comisión de Reglamentos. Estudia y dictamina la reglamentación del instituto.

- Comisión Permanente para el pago Extemporáneo de aportaciones. Analiza y dictamina sobre las aportaciones atrasadas y el cumplimiento de esa obligación patronal.

- Comisión de Reserva Territorial. Se encarga de la enajenación de las reservas territoriales del instituto.

- Comisión de Informática. Optimiza el procesamiento de datos a fin de contar con información suficiente, confiable y oportuna.

- Comisión de Seguimiento del Programa y Metodología para la Información de la Vivienda. Tiene como objeto el seguimiento de subastas y los paquetes de vivienda línea II.

- Comisión de cierre de Frentes y Extinción de Fideicomisos. busca concluir los programas de promociones de vivienda por fideicomisos.

- Comisión para analizar y dictaminar la documentación. Se encarga de recibir oportunamente documentos, como estados financieros, informes de actividades, que serán examinados por la Asamblea General.

- Comisión de Fiscalización. Tiene como función la coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para el pago de aportaciones bimestrales, así como la coordinación con dicha secretaría y el Instituto Mexicano del Seguro Social para unificar la fiscalización.

Todas estas comisiones no tienen ninguna utilidad en la cuestión de la vivienda, solo funcionan para distribución de lugares en los órganos de decisión del instituto entre el corporativismo oficial. Como ejemplo la Comisión de Fiscalización realiza funciones ya enmarcadas por las leyes para otros tipos de órganos, los que se encargan de la administración del instituto, también la comisión de reglamentos tiene la única función de revisar la redacción de reglamentos, función que no es necesaria una comisión especializada en esto.

### **C. La comisión de vigilancia.**

La Comisión de Vigilancia es el órgano de fiscalización permanente, la cual está integrada por nueve miembros, cada una de las representaciones en la Asamblea General propondrá el nombramiento de tres miembros con sus respectivos suplentes.

Las atribuciones de la Comisión de Vigilancia son: a) vigilar la administración de los recursos y los gastos, así como las operaciones se hagan de acuerdo a esta ley y a sus reglamentos; b) practicar la auditoría de los estados financieros y comprobar, cuando lo estime conveniente los avalúos de los bienes, materia de operación del instituto; c) proponer a la Asamblea y al Consejo de Administración, en su caso, las medidas que juzgue convenientes

para mejorar el funcionamiento del instituto; d) en los asuntos que a su juicio lo ameriten, citar a la Asamblea General.

Otra facultad es la designación de un auditor externo que será contador público en ejercicio de su profesión, para auditar y certificar los estados financieros del instituto, es para auxiliar las funciones de la Comisión de Vigilancia.

Se presentará ante la Asamblea General un dictamen sobre los estados financieros, acompañado del dictamen del auditor externo.

La finalidad de la constitución de un órgano permanente de vigilancia y revisión con amplias facultades es proteger los recursos captados por el instituto. Pero consideramos que el sistema de selección de los miembros de la Comisión no es el adecuado para garantizar su independencia con respecto a otros órganos del mismo instituto, por lo que su delicada labor puede verse dificultada por presiones de diversa índole.

Al igual que el Consejo de Administración con una larga fila de comisiones a su disposición, dependen de la Comisión de Vigilancia otras tantas sendas subcomisiones, en donde se pierden las facultades originales de la comisión en la realización de múltiples funciones:

- Subcomisión de Evaluación del Sistema de Subastas y Puntuaciones Mínimas. Analiza y evalúa los resultados de los mecanismos de financiamiento por subastas y el procedimiento de otorgamiento de crédito a través de puntuaciones.

- Subcomisión de Análisis de Quejas. Su función es favorecer a un procedimiento ágil en la canalización de posibles quejas que surjan en la implementación del sistema de subastas.

- Subcomisión de Reforma Administrativa. Es una instancia de adecuación entre la organización y estructuración del INFONAVIT y los nuevos modelos de otorgamiento de créditos y financiamientos.

- Subcomisión de Presupuestos. Revisa, Analiza y dictamina el propio presupuesto de la Comisión de Vigilancia.

- Subcomisión de Estados Financieros. Revisa los registros contables y los resultados financieros del ejercicio anual del instituto.

- Subcomisión de recuperación de créditos. Asegura la recuperación de créditos otorgados.

- Subcomisión de Auditoría Externa. Analiza y dictamina los estados financieros del organismo.

- Subcomisión de reserva territorial. Vigila las ventas de reservas territoriales que se realicen en condiciones convenientes.

- Subcomisión de Informática. Revisa que los equipos, métodos y sistemas informáticos sean congruentes con los fines del instituto.

Muchas de las funciones que realizan las subcomisiones; al igual que las comisiones del Consejo de Administración, son principalmente administrativas, la forma de organización de estos órganos es en forma tripartita, consideramos que no son convenientes porque no se ajustan a la función primordial del instituto que es darle vivienda a los trabajadores.

#### **D. El director general y los directores sectoriales.**

Para ser Director General del instituto se necesita reunir los requisitos mencionados en el artículo 22 de la ley: ser mexicano por nacimiento, de reconocida honorabilidad y experiencia técnica y administrativa.

Las atribuciones y funciones del Director General son: a) representar legalmente al instituto, con todas las facultades que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, actos de administración y actos de dominio, y las especiales que requieran cláusula especial conforme al artículo 2554 del Código Civil; b) asistir a las sesiones de la Asamblea General y del Consejo de Administración, con voz, pero sin voto; c) ejecutar los acuerdos del Consejo de Administración; d) presentar anualmente al Consejo de Administración, dentro de los primeros dos meses del año siguiente, los estados financieros y el informe de actividades del ejercicio anterior; e) presentar al Consejo de administración, a más tardar el último día de octubre de cada año, los presupuestos de ingresos y egresos, el proyecto de gastos y los planes de labores y de financiamiento para el año siguiente; f) presentar a la consideración del Consejo de Administración un informe mensual sobre las actividades del instituto; g) presentar al Consejo de Administración, para su consideración y en su caso aprobación, los programas de financiamientos y créditos a que se refieren las fracciones

El Director General dispondrá de una asesoría, de un secretario particular y del personal técnico y administrativo que requiera.

Para el cumplimiento de sus objetivos contará con las subdirecciones generales Financieras y de Informática, Jurídica y de Fiscalización y de Evaluación Técnica. Para articular y coordinar las actividades

de las delegaciones regionales, el instituto contará con las subdirecciones generales de Delegaciones y del Valle de México. Para apoyar eficazmente las tareas sustantivas de las unidades normativas, operativas y de control y evaluación, contará con las coordinaciones de Comunicación Social y de Servicios Administrativos. Las unidades de control y evaluación son la Contraloría Interna y la coordinación de Planeación y Evaluación.

El Secretario General funge como unidad de apoyo a los órganos colegiados y tendrá a su cargo las secretarías de la Asamblea General, del Consejo de Administración y de la Comisión de Vigilancia.

La Secretaría técnica es el órgano auxiliar de la Secretaría General, tiene entre sus principales funciones la de apoyar al Comité de Análisis de Anteproyectos, al Comité Interno de Análisis y Operaciones y los demás comités de carácter interno.

Esas comisiones o comités de carácter permanente son: la Comisión Interna de Administración, cuya función es estudiar en forma permanente las modificaciones necesarias para mejorar la estructura y el funcionamiento de la institución; y el Comité Interno de Análisis de Operaciones, cuya función primordial es emitir opinión sobre la documentación que presenten los postores de las subastas convocadas por el instituto y dictaminar sobre la procedencia de los paquetes de vivienda en las líneas II y III.

Los directores sectoriales tienen como única función específica en la ley, la de servir como enlaces entre el sector que representan y el Director General. Estos no tienen ninguna finalidad práctica, así lo demuestra las facultades otorgadas por el estatuto orgánico del instituto, en donde se les permite asistir a las sesiones del Consejo de Administración, de la Comisión de Vigilancia y de la Asamblea General donde tendrán voz pero no voto, aunque esto último es evidente por el voto unitario de cada sector, solicitar que se

incorporen asuntos en el orden del día en dichas sesiones. No tienen ninguna función ejecutiva o administrativa, más que directores son coordinadores de sector. Es un intento de promover la participación de los sectores en la administración del instituto, que por naturaleza es unitaria.

#### **E. La comisión de inconformidades y de valuación**

La exposición de motivos señala que este órgano es netamente administrativo y es de carácter técnico. Se integra en forma tripartita, con un miembro por cada representación, a propuesta de cada uno de los sectores del Consejo de Administración.

La función primordial es conocer, substanciar y resolver los recursos que promuevan los patrones, los trabajadores o sus causahabientes y beneficiarios.

#### **F. Las comisiones consultivas regionales.**

Al igual que todos los órganos del instituto las Comisiones Consultivas Regionales están integradas en forma tripartita.

Sus funciones son: a) sugerir al Consejo de Administración a través del Director General, la localización más adecuada de las áreas y características de las habitaciones de la región, susceptibles de ser financiadas; b) opinar sobre los proyectos de habitaciones a financiar en sus respectivas regiones; c) las de carácter administrativo que establezca el Reglamento de las Delegaciones Regionales; d) Las demás de carácter consultivo que les encomiende el Director General.

En el Reglamento de las Comisiones Consultivas Regionales y de las Delegaciones Regionales del INFONAVIT se señala una larga enumeración de funciones que sería prolijo citar.

Este órgano no tiene ninguna función práctica, su utilidad es política al favorecer la participación del sindicalismo oficial, tanto de los trabajadores como de los patrones, a nivel regional, tienen función de asesores de las autoridades regionales del INFONAVIT, como una forma de evitar el centralismo en las decisiones.

#### **G. Crítica a la forma de organización del INFONAVIT.**

La integración tripartita del instituto es, de acuerdo a la exposición de motivos, porque se promueve la participación de los factores de producción en la administración de organismos públicos cuyo funcionamiento directamente les afecta. Se tomaron como ejemplo la experiencia de instituciones como el IMSS, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos y las Juntas de Conciliación y Arbitraje que se consideran como eficaces y dignas de mayor extensión, que han desarrollado una práctica efectiva de participación y de diálogo entre los factores de producción.

Consideramos que la forma tripartita de organización es muy defectuosa, porque no permite al instituto tener unidad en las decisiones importantes al ser integrado por clases sociales irreconciliables, por eso es más fácil ponerse de acuerdo en que las cosas sigan igual que en realizar cambios trascendentes.

Jesús Silva Herzog opinaba que la ley del instituto estaba basada en la opinión equivocada de unir para un propósito común a los representantes de la iniciativa privada, de los trabajadores y del gobierno. " Eso no es posible

porque no coinciden los intereses de unos y de otros y en la inmensa mayoría de los casos son opuestos".<sup>117</sup>

Además en la forma de integrar el instituto se contienen los vicios del sistema político mexicano, al participar las organizaciones obreras pertenecientes al corporativismo oficial. En palabras de Pablo González Casanova "en realidad, el sindicalismo - como fuerza política nacional - presenta múltiples características de una variable dependiente, no solo del partido del gobierno, sino específicamente del ejecutivo".<sup>118</sup>

Alan Riding opina que el éxito logrado por el régimen tratándose del control de los obreros después de la Revolución, en muchos sentidos creó las bases de todo el sistema.<sup>119</sup>

El instituto se convierte así en un puesto más entre las organizaciones oficiales, lo que ha favorecido el clientelismo y la corrupción en el interior del instituto al repartirse entre esas organizaciones los créditos para viviendas y las casas construidas con fondos del instituto. La idea original del legislador de que las decisiones del instituto sean democráticas no tienen razón de ser ante tal estado de cosas.

Tan es así que los lugares de la Confederación de Trabajadores de México en los órganos de decisión del instituto, fueron otorgados a través de un pacto entre el entonces presidente José López Portillo y el líder obrero Fidel

---

<sup>117</sup> SILVA HERZOG, Jesús, Una Vida en la Vida de México, segunda edición, (El Hombre y sus Obras), Siglo XXI-El Colegio Nacional, México, 1993, p. 606.

<sup>118</sup> GONZALEZ CASANOVA, Pablo, La Democracia en México, segunda edición, (Problemas de México), Era, México, 1989, p. 26.

<sup>119</sup> RIDING, Alan, Vecinos Distantes, "Un Retrato de los Mexicanos", Joaquín Mortiz, México, 1985, p. 105.

Velázquez, a cambio de aceptar el aumento salarial propuesto por el gobierno, y no un aumento salarial real de acuerdo a la inflación.<sup>120</sup>

No hay eficacia en la presente ley en comento, si no hay cambios de trascendencia en la democratización de los sindicatos, y reducir la participación de las confederaciones y sindicatos en el instituto a un miembro para cada uno, rotándose el lugar para otros sindicatos que no son tan fuertes como los representados ahí.

En lo que se refiere a los órganos de control del instituto, son muchos y muy poco efectivos, desde la Asamblea General, que examina el presupuesto de egresos e ingresos, hasta la Comisión de Vigilancia que tiene como prácticamente única función la revisión de los estados financieros del instituto, a su vez a nivel administrativo la Contraloría interna vigila el buen gasto de los recursos del mismo. Esto provoca una duplicación de funciones y realiza un enorme gasto, que bien pudiera utilizarse en la construcción de vivienda o en el otorgamiento de créditos.

Si la Comisión de Vigilancia es elegida por los representantes del sindicalismo oficial, tanto obrera como patronal, subordinados a las decisiones del Presidente de la República en turno, y el Director General es designado por el Ejecutivo Federal, y él nombra a la contraloría interna. No existe un verdadero control del presupuesto, si todos los organismos del INFONAVIT dependen de las decisiones de una persona.

Esta falta de un órgano efectivo de vigilancia se debe a la utilización de figuras creadas solamente para el derecho civil y mercantil, no para el derecho social, la organización del INFONAVIT es igual a la organización

---

<sup>120</sup> Ibidem, pp. 106-107.

interna de una sociedad anónima, la asamblea general, el consejo de administración y la comisión de vigilancia son órganos que tienen incluso las mismas facultades. La diferencia es que los miembros de estos órganos en las sociedades anónimas se representan solamente a si mismos y no a sectores determinados de la sociedad; las sociedades anónimas son netamente lucrativas y su organización interna va encaminada a eso, el instituto no es lucrativo su objeto es para el beneficio social.

Par evitar el flagelo de la corrupción se hace necesario órganos de vigilancia tanto externos como internos del instituto más eficaces, totalmente independientes. Se debe favorecer la participación de los amplios sectores de la sociedad con verdadera representación en la vigilancia de las instituciones con fines de mejoramiento social.

### **3. Funcionamiento del INFONAVIT.**

El instituto para realizar sus funciones tiene a su disposición instrumentos de diferente naturaleza, como la fiscalización de las aportaciones, el otorgamiento de crédito a través del derecho civil, el empleo de subastas públicas. Estos instrumentos tienen que ajustarse al derecho social del trabajo para que sean más eficaces.

#### **A. El fondo nacional de la vivienda.**

Antes de empezar el tema del funcionamiento del instituto queremos entrar al estudio de la naturaleza del Fondo Nacional de la Vivienda. La palabra fondo significa "caudal, capital"<sup>121</sup>, un monto de dinero para

---

<sup>121</sup> Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado, décima edición, Larousse, México, 1991.

desarrollar alguna actividad determinada, puede ser de tipo comercial, industrial, terrestre o marítima, realizada por el Estado, la iniciativa privada, o grupos sociales.

En México la palabra fondo ha tenido el significado de fideicomiso, debido a una mala traducción del inglés *trust fund*, que fue utilizada en uno de los primeros fideicomisos que hubo en México, el Fondo de Cultura Económica.<sup>122</sup> Esto se ha prestado a diversas confusiones al considerar que la naturaleza del Fondo Nacional de la Vivienda es un fideicomiso, error evitable a través de una lectura detenida de la legislación mercantil con la Ley del INFONAVIT y la Ley Federal del Trabajo.<sup>123</sup>

Para afirmar lo anterior compararemos los requisitos establecidos por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito sobre la calidad que debe tener el fideicomitente para afectar sus bienes en fideicomiso.

De acuerdo al artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, " el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria " y el requisito señalado en el artículo 349 del mismo ordenamiento es tener " la capacidad necesaria para la afectación de bienes que el fideicomiso implica ".

---

<sup>122</sup> COSIO VILLEGAS, Daniel, Memorias, (Lecturas Mexicanas), Secretaría de Educación Pública-Joaquín Mortiz, México, 1986, p. 148.

<sup>123</sup> DAVALOS MEJIA, Carlos Felipe, Títulos y Contratos de Crédito, Quiebras, "Derecho Bancario y Contratos de Crédito", tomo II, segunda edición, Harla, México, 1992, p. 464. El autor confunde el FOVI con el Fondo Nacional de la Vivienda, y a este último lo incluye en una clasificación de fondos públicos no manejados como fideicomiso de fomento económico, cuando este fondo se relaciona más con el funcionamiento del IMSS o ISSSTE que con algún fideicomiso. El FOVI son las siglas del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda y se creó con el fin de apoyar a la banca comercial en el otorgamiento de créditos con facilidades para la construcción de vivienda y es administrado por el Banco de México.

Además el fideicomiso siempre deberá constar por escrito y ajustarse en los términos de la legislación común, como lo señala el artículo 352.<sup>124</sup> En otras palabras existe una voluntad expresa de la persona que quiere afectar sus bienes para crear un fideicomiso.

Totalmente diferente al fondo nacional de la vivienda, que se constituyó por medio de la Constitución Política mexicana, reglamentándose en la Ley Federal del Trabajo y en la Ley del INFONAVIT, por lo que es de carácter general. Por tanto, no es la libre voluntad de las partes que a través de un contrato de fideicomiso se hayan obligado a la afectación de parte de su patrimonio para la constitución de este fondo, sino a través de la obligación constitucional de realizar esas aportaciones, de forma parecida a los impuestos.

Consideramos que el Fondo Nacional de la Vivienda no es un fideicomiso, pero su funcionamiento es parecido a una institución de crédito, que su actividad la define el artículo 2º de la Ley de Instituciones del Crédito, expedida en el año de 1991, como "la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados"<sup>125</sup>.

Aunque con algunas evidentes diferencias como son:

A. Al igual que una sociedad de ahorro y préstamo su función no es lucrativa.

---

<sup>124</sup> Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Código de Comercio y Leyes Complementarias, sexagésima edición, 1995.

<sup>125</sup> Ley de Instituciones de Crédito, Comisión Nacional Bancaria, México, 1994.

B. Los recursos captados no son del público en general sino de los patrones específicamente; no son captados en el mercado nacional porque no funciona dentro de las leyes de la oferta y la demanda;

C. Se genera pasivo por parte del instituto en beneficio de los trabajadores, que de ninguna manera puede ser contingente, porque se basa en la solidaridad social; las operaciones activas que realiza el instituto también son en beneficio de los trabajadores.

Esto quiere decir que el instituto capta recursos de los trabajadores, aportados por el patrón, conformándose pasivos en su beneficio, los cuales forman parte del fondo nacional de la vivienda, con estos recursos se van a utilizar en operaciones activas conforme a lo establecido en la fracción I y II, del artículo 42 de la ley del INFONAVIT, quedando el instituto a restituir el principal y en su caso los accesorios financieros de los recursos captados.

Para afirmar lo anterior, en la exposición de motivos de la iniciativa sobre adiciones a la Ley del INFONAVIT presentada al congreso el 21 de julio de 1981, en un párrafo explica los convenientes de la desgravación fiscal, que ya aparece en la legislación del Instituto Mexicano del Seguro Social, esta última es una "institución que tienen un origen y una organización similar a la del INFONAVIT, así como en la relativa a instituciones de crédito".<sup>126</sup> Lo anterior, a pesar de la mala redacción, ejemplifica que para los legisladores el INFONAVIT tiene una organización similar al IMSS y a su vez también la de una institución de crédito.

El parecido de las funciones del INFONAVIT con las de una institución de crédito ha generado graves confusiones en las decisiones del

---

<sup>126</sup> Ley del INFONAVIT, Comentada por Javier Moreno Padilla, Op. cit. p. 51

gobierno con respecto al instituto. La contingencia de los pasivos del instituto no deben existir, pero con las recientes reformas a la ley en donde se establece la captación de estos recursos a través de una subcuenta de vivienda administrada por instituciones de crédito y la inversión de esos recursos por parte del instituto en valores del gobierno, ha puesto en eminente peligro el patrimonio de los trabajadores, al formar parte de los mercados especulativos, generadores de la miseria actual de nuestro país, esto es inadmisibles en una institución que tiene como sistema la solidaridad social.

Este parecido con las instituciones de crédito se nota en las críticas de algunas personas, al referirse que el Banco Obrero al tener entre sus funciones la de financiar todo lo relacionado con la vivienda para los trabajadores, esto hace innecesario al INFONAVIT y duplica esfuerzos inútilmente.<sup>127</sup> Aunque sea el Banco Obrero, su finalidad es de lucro, y puede realizar todas las operaciones pasivas, activas o servicios bancarios que le permita la Ley de Instituciones de Crédito, además como banco puede captar recursos del público en general en el mercado nacional.

También la participación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en la aprobación de los sistemas de organización de la contabilidad y de auditoría interna del instituto, en la supervisión de esa contabilidad y en la revisión de las actividades del instituto, como si fuera una institución u organización de crédito, para eso el artículo 5º de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores señala la sujeción de la supervisión efectuada por la comisión al reglamento que al efecto expida el Ejecutivo Federal y comprenderá el ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia, prevención

---

<sup>127</sup> CAVAZOS FLORES, Baltazar, 38 Lecciones de Derecho Laboral, séptima edición, Trillas, México, 1992, p. 214.

y corrección conferidas a la comisión por las leyes, incluyéndose la Ley del INFONAVIT.<sup>128</sup>

#### **B. Las obligaciones de los patrones conforme a la Ley del INFONAVIT.**

Las obligaciones de los patrones conforme al artículo 29 de la Ley del INFONAVIT son:

1. Proceder a inscribirse e inscribir a sus trabajadores en el instituto y dar los avisos a que se refiere el artículo 31 de esta ley.

El artículo 31 se refiere a que el patrón al inscribir a sus trabajadores e inscribirse en el instituto se tomarán como base los padrones fiscales, en los términos fijados en el instructivo que expida el consejo de administración; los avisos sobre de altas y bajas de los trabajadores, las modificaciones del salario y demás datos necesarios al instituto para el cumplimiento de sus fines.

El instituto en caso de incumplimiento del patrón para la inscripción o de aportar al Fondo Nacional de la Vivienda, los trabajadores pueden acudir al instituto y proporcionar los informes correspondientes, incluso inscribirse por su propia cuenta al trabajador, esto sin que releve al patrón de sus obligaciones, ni lo exima de las sanciones en que hubiese incurrido.

---

<sup>128</sup> Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, PAC, México, 1995.

II. Efectuar las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda en instituciones de crédito, en la subcuenta para vivienda de las cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro.

El pago de las aportaciones debe ser por bimestres vencidos, a más tardar el día diecisiete de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre de cada año.

Estas aportaciones y los intereses de la subcuenta de la vivienda están exentas de toda clase de impuestos de acuerdo al artículo 36 de la Ley del INFONAVIT, en específico la entrega de los depósitos constituidos en el fondo a favor del trabajador esta exenta del impuesto sobre la renta, tal como lo establece el artículo 77, fracción VII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta.<sup>129</sup>

Las características de estas aportaciones son gastos de previsión social de las empresas y se harán conforme a la Ley del Seguro Social y a la Ley Federal del Trabajo. También se consideran de carácter fiscal de acuerdo con el artículo 30, facultando al INFONAVIT como organismo fiscal autónomo para su cobro.

Consideramos que las aportaciones al INFONAVIT son parafiscales. De acuerdo a la definición de Miguel Acosta Romero las aportaciones de seguridad social, "son contribuciones establecidas por la ley a cargo de personas obligadas a pagar las cuotas (patrones y beneficiarios) para el cumplimiento de la Seguridad Social, la cual se otorga por entidades o dependencias públicas federales o locales y de organismos descentralizados y tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios

---

<sup>129</sup> Ley del Impuesto sobre la Renta, Fisco Agenda, sexta edición, EFISA, México, 1995.

para el bienestar individual y colectivo ". Esto es para llevar a cabo una "redistribución financiera basada en el principio de solidaridad social".<sup>130</sup> En esta definición se incluye las aportaciones al fondo nacional de la vivienda.

Son aportaciones de seguridad social en un sentido genérico, porque tienen las mismas características y se definen de acuerdo a la fracción II del artículo 2º del Código Fiscal de la Federación:

"Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley y a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de las obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado".<sup>131</sup>

Pero como especies de contribuciones su fundamento no es el artículo 31, fracción IV, constitucional donde consta la obligación para los mexicanos de "contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". Porque tiene características diferentes a las contribuciones en general como a continuación explicaremos.

Sergio Francisco de la Garza desarrolla estas ideas con profundidad. De acuerdo al autor, con el surgimiento de los organismos públicos descentralizados, después de la primera guerra mundial, el Estado estableció a su favor la realización de pagos de carácter obligatorios, algunos de los cuales podían hacerse efectivos por el Estado en forma coactiva y con procedimientos

---

<sup>130</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1989, pp. 403-404.

<sup>131</sup> Código Fiscal de la Federación, décimo tercera edición, Delma, México, 1995.

iguales o parecidos a los utilizados para los impuestos; pero el acreedor de esas contribuciones no es el Estado, sino grupos sociales, que en el caso del fondo nacional de la vivienda para los trabajadores, son la clase obrera.

Esta es una actividad financiera que no pertenece al Estado, pero tampoco es privada, porque cumple fines generales establecidos en la Constitución y está organizada libre y unilateralmente por el Estado. Por eso el término de parafiscalidad, con el sentido de lateralidad o paralelismo es correcto para estas contribuciones.<sup>132</sup>

Para confirmar lo anterior la siguiente tesis de la Suprema Corte nos da una idea clara de la naturaleza de las aportaciones a la seguridad social y de los capitales constitutivos:

**"SEGURO SOCIAL, LEY DEL.-** Los capitales constitutivos contenidos en el artículo 48 de la ley referida, no tienen su origen en la fracción VII del artículo 73, constitucional, sino que su fundamento se encuentra en el artículo 123, fracciones XIV y XXIX de la propia Constitución, la primera se relaciona con deberes a cargo del patrón para indemnizar a sus trabajadores por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y la segunda a la obligación del Estado de establecer el régimen de seguridad social. En consecuencia, el pago de los capitales constitutivos no tiene ninguna relación con artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, que consigna la obligación de los maxicanos de contribuir a los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y, por ello, no rigen para los citados capitales los principios en él contenidos de proporcionalidad y equidad, los cuales son exclusivos de las ... (contribuciones) fiscales, en cuyo concepto no se incluyen los capitales constitutivos. En efecto, las cuotas que se recaudan en concepto

---

<sup>132</sup> GARZA, José Francisco de la, Derecho Financiero Mexicano, decimasexta edición, Porrúa, México, 1990, pp. 365-369.

de los capitales no son para que el Estado cubra los gastos públicos, sino que directamente pertenecen a los trabajadores y sus beneficiarios".<sup>133</sup>

El anterior precedente jurisprudencial estaba enfocado a los capitales constitutivos del seguro social, pero se puede aplicar a las aportaciones al INFONAVIT por ser de la misma naturaleza, con las mismas características.

- Son prestaciones obligatorias, su fuente no está en la voluntad unilateral del obligado, ni de un acuerdo de voluntades, sino que surge de una ley de carácter general.

- Que se diferencian de los tributos tradicionales: impuestos derechos o contribuciones especiales.

- Que están establecidos a favor de organismos públicos descentralizados.

- Aunque la doctrina los sitúa fuera del presupuesto del Estado, en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se incluyen indebidamente, porque esas aportaciones no pertenecen al Estado sino a la clase trabajadora.

Las aportaciones al INFONAVIT se calculan con el salario integrado de acuerdo al artículo 143 de la Ley Federal del Trabajo, esto es, cualquier cantidad o prestación que recibe el trabajador por su trabajo forma parte del salario, descontándose los instrumentos de trabajo, el ahorro cuando se conforme por partes iguales del trabajador y del patrón y las cantidades

---

<sup>133</sup> Ibidem, p. 375.

otorgadas por el patrón para fines sociales y sindicales, las aportaciones al INFONAVIT y las participaciones de utilidades de las empresas, la alimentación y la habitación cuando no se proporcionen gratuitamente al trabajador, los premios por asistencia, los pagos por tiempo extraordinario y las cuotas al Instituto Mexicano del Seguro Social.

Con las reformas a la Ley del Seguro Social y a la Ley del INFONAVIT que crearon el Sistema de Ahorro para el Retiro, el artículo 29 de la ley del INFONAVIT establece la supletoriedad de la primera en lo referente a la cuenta individual que cada trabajador tiene en la institución de crédito designada, esta cuenta se divide en dos subcuentas, para el retiro y para la vivienda; entonces surge el problema de si el salario integrado es el establecido en la Ley Federal del Trabajo o en la Ley del Seguro Social; aunque debería ser el mismo salario, las diferencias entre una ley y otra son mayúsculas.

En el artículo 32 de la Ley del Seguro Social los elementos que no se tomarán en cuenta para considerarlo como salario base de la cotización son casi los mismos en el artículo 143 de la Ley Federal del Trabajo, pero se agregan requisitos absurdos que complican la contabilidad de las prestaciones laborales, esto perjudica a los trabajadores al restringirse sus prestaciones y a los empresarios al complicarse la contabilidad de la nómina.

Consideramos que solamente la Ley Federal del Trabajo es la aplicable, porque también es supletoria de la Ley del Seguro Social, pero por la inseguridad jurídica que provocan estas situaciones, los patrones para evitarse problemas con el fisco, además aconsejados por sus contadores, prefieren usar el salario integrado de acuerdo a la Ley del Seguro Social.<sup>134</sup>

---

<sup>134</sup> CARDENAS GUTIERREZ, Carlos, Manual para la Aplicación de la Ley del INFONAVIT, séptima edición, EFISA, México, 1995, pp. 79-81. El autor recomienda utilizar en la contabilidad como concepto genérico el salario

Con la administración de estas aportaciones por la banca privada se privatiza de hecho el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Los bancos tienen la obligación de invertir estos recursos captados a más tardar el cuarto día hábil en la cuenta del Banco de México que tiene el instituto, en cuatro días los bancos pueden realizar una gran cantidad de operaciones especulativas.

**III. Hacer los descuentos a sus trabajadores en sus salarios por:**

a) Por concepto del pago de los abonos para cubrir préstamos provenientes del instituto, por algunas de las líneas de crédito otorgadas. En el artículo 42 se señalan las líneas de crédito que otorga el instituto, que más adelante se estudiarán.

b) Por concepto de administración, operación y mantenimiento cuando el trabajador adquiera con un préstamo otorgado por el instituto una vivienda ubicada en conjuntos habitacionales financiados por este mismo, se descontará el uno por ciento del salario integrado.

De acuerdo al artículo 97 de la Ley Federal del Trabajo, los descuentos no podrán ser de más del 20% para el trabajador que gane salario mínimo, y de acuerdo a la *decimotercera de las Reglas para el otorgamiento de crédito a los trabajadores derechohabientes del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores*, debe ser el 25% el descuento al salario de un trabajador, previa aceptación por escrito de éste. En el artículo 110 de la Ley Federal del Trabajo no se señala ningún porcentaje, se entiende que el monto del descuento debe ser un acuerdo entre el patrón y el trabajador, y no como lo señalan las reglas, un monto definido. Además la ley no señala si deben ser los

---

integrado del artículo 143 de la Ley Federal del Trabajo y como concepto preciso o concreto el artículo 32 de la Ley del Seguro Social.

salarios integrados de los cuales se van a deducir el descuento, como lo señala Rafael Catalán Valdéz y Alfredo Philips Olmedo,<sup>135</sup> por tanto, debe entenderse como salario nominal para beneficio del trabajador.

### **C. Las funciones del INFONAVIT como organismo fiscal autónomo**

Las facultades del instituto como organismo fiscal autónomo son las siguientes:

1. Determinar en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones y de los descuentos omitidos, así como calcular los recargos, señalar las bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida y requerir su pago.
2. Recibir en sus oficinas o a través de las instituciones de crédito los pagos que deben efectuarse.
3. Realizar por sí o a través de la Secretaría de Hacienda el cobro y la ejecución correspondiente a las aportaciones.
4. Resolver en los casos que así proceda el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, así como las solicitudes de prescripción y caducidad planteados por los patrones.

---

<sup>135</sup> CATALAN VALDEZ, Rafael, Las Nuevas Políticas de Vivienda, (Una Visión de la Modernización de México), Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 128. RAMIREZ H, Guillermo y Noemí Stolarski (compiladores), La Vivienda Popular en el Área Metropolitana, (Los Retos de la Ciudad de México), Cambio XXI, México, 1993, pp. 46-47. Alfredo Philips Olmedo considera que "el sistema de ahorro para el retiro ... en el caso de los trabajadores asalariados del sector general o empleados federales ... incrementa la capacidad de pago en un 5 % directamente, al ingresarse a ella el aporte que se esta haciendo en las cuentas individualizadas por parte del patrón. Esto no ocurría antes, entonces, en lugar de estar liquidando a base de pagar 25 % en sueldo, se esta liquidando con el 30 %, sin que se este gravando más del 25. Esto facilita el acceso y lo apoya ". Lo que hace el autor es sumar dos cosas totalmente diferentes.

5. Requerir a los patrones que omitan el cumplimiento de las obligaciones que establece la ley la información necesaria para determinar la existencia o no de la relación laboral con las personas a su servicio, así como para determinar el monto de las aportaciones omitidas.

Este artículo se ideó de esta forma para evitar la duplicación de funciones con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Lo que se logró fue la transformación del instituto en una nueva oficina de recaudación de impuestos para el gobierno. Esto es porque con las reservas del Fondo Nacional para la Vivienda, el instituto tiene la obligación de comprar valores a cargo del Gobierno Federal, disposición oculta entre las facultades del consejo de administración, en el artículo 16, fracción X.

Además la recaudación y el cobro por parte de la Secretaría de Hacienda era con la intención de coadyuvar la labor del instituto, por el amplio costo que implica el establecimiento de cajas receptoras de ejecución y cobro, pero con las nuevas facultades del INFONAVIT se desvía su finalidad social para convertirse en una autoridad fiscal más.

Para evitar duplicación de funciones y otros problemas sería conveniente que el instituto desapareciera, fusionándose al Instituto Mexicano del Seguro Social, además como una forma de facilitar los trámites de los particulares ante éstos.

## **CAPITULO V.**

### **FUNCIONES DEL INFONAVIT EN EL OTORGAMIENTO DE VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.**

#### ***1. Destino de los recursos del fondo nacional de la vivienda.***

En el artículo 42 de la Ley del INFONAVIT señala la forma en que se destinarán los recursos del instituto:

En la fracción I se establece que los créditos otorgados por el INFONAVIT son:

1. Para la adquisición en propiedad de viviendas financiadas directamente por el instituto.
2. Para la adquisición en propiedad de viviendas de terceros.
3. Para la construcción de vivienda en terreno propiedad del trabajador.
4. Para la reparación ampliación o mejoras de habitaciones.
5. Para el pago de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores.

Los principios de la teoría general de las obligaciones son aplicados en este inciso porque así se interpreta el artículo 17 de la Ley Federal

del Trabajo: a " falta de disposición expresa en la Constitución, en esta ley o en sus reglamentos o en los tratados a que se refiere el artículo 6º, se tomarán en consideración sus disposiciones que regulen casos semejantes, los principios generales que deriven de dichos ordenamientos, los principios generales del derecho, los principios generales de la justicia social del artículo 123 de la Constitución, la jurisprudencia, la costumbre y la equidad". Además es práctica común en el INFONAVIT.

Para el otorgamiento de créditos por parte del INFONAVIT, tiene dos momentos la convocatoria y la solicitud de crédito por parte del trabajador. La convocatoria es en nuestra opinión una especie de declaración unilateral de la voluntad, la policitud, esto es, de acuerdo a Ernesto Gutiérrez y González, es "una declaración unilateral de voluntad, recepticia, expresa o tácita, hecha a persona presente o no presente, determinada o indeterminada, que contiene los elementos esenciales de un contrato cuya celebración pretende el autor de esa voluntad, seria y hecha con ánimo de cumplir en su oportunidad".<sup>136</sup>

Esta policitud por acuerdo de la ley es obligatoria, el artículo 1861 del Código Civil establece "el que por anuncios u ofrecimientos hechos al público se comprometa a alguna prestación en favor de quien llene determinada condición o desempeñe cierto servicio, contrae la obligación de cumplir lo prometido".

El otro elemento del consentimiento es la aceptación, el mismo autor la define como "una declaración unilateral de la voluntad, mediante el cual se expresa la adhesión a la propuesta, policitud u oferta".<sup>137</sup>

---

<sup>136</sup> GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, Derecho de las Obligaciones, séptima edición, Porrúa, México, 1990, p. 217.

<sup>137</sup> *Ibidem*, p. 222.

El trabajador tiene que aceptar las condiciones impuestas en la convocatoria, las reglas generales y en la ley, y celebrar todos los actos jurídicos que disponga el instituto para otorgarle el crédito.

No debe tener plazo la convocatoria del instituto para la aceptación del trabajador, esto se entiende por la redacción del artículo 47 al no exigir más requisitos que los establecidos en las propias reglas, y estas últimas no señalan ningún plazo determinado.

En nuestra opinión la aceptación de la peticitación del trabajador, es con la entrega de la solicitud de crédito al instituto, con la documentación requerida de acuerdo a la línea de crédito. Utiliza como sistema para su perfeccionamiento el de la recepción, de acuerdo a la clasificación usada por la doctrina y establecida por el Código Civil en el artículo 1807: "El contrato se forma en el momento en que el proponente reciba la aceptación, estando ligado por su oferta según los artículos precedentes".

Otro elemento es el objeto del acto jurídico realizado por el instituto, este consiste en la obligación de otorgar un crédito a los trabajadores, para que estos lo utilicen solamente en la adquisición, construcción, reparación, ampliación o mejoras de la vivienda y el pago de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores, pagando este crédito de acuerdo a las condiciones señaladas por el instituto.

La palabra crédito (del latín *credere*) en un sentido genérico significa confianza. Para Raúl Cervantes Ahumada en sentido jurídico habrá crédito cuando "el sujeto activo, que recibe la designación de acreditante, traslade al sujeto pasivo, que se llama acreditado, un valor económico actual,

con la obligación del acreditado de devolver tal valor o su equivalente en dinero, en un plazo convenido".<sup>138</sup>

El INFONAVIT para otorgar créditos para la vivienda celebra un acto jurídico, con un parecido en sus características con los contratos de apertura de crédito mercantil pero con grandes diferencias. Este contrato se define legalmente en el artículo 291 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, es aquel que "en virtud de la apertura de crédito, el acreditante se obliga a poner una suma de dinero a disposición del acreditado, o a contraer por cuenta de este una obligación para que el mismo haga uso del crédito concedido en la forma y en los términos y condiciones convenidos, quedando obligado el acreditado a restituir al acreditante las sumas de que disponga, o a cubrirlo oportunamente por el importe de la obligación que contrajo, y en todo caso a pagarle los intereses, prestaciones, gastos y comisiones que estipulen".

Las partes de este contrato son como acreditante el INFONAVIT y como acreditados los trabajadores.

El objeto de este contrato es permitir al acreditado disponer de su crédito para utilizarlo en algunos de los puntos de la fracción primera del artículo 42.

A diferencia del contrato de apertura de crédito mercantil en donde las obligaciones de las partes son convencionales, las obligaciones en este contrato son establecidas en parte mediante reglas generales expedidas por el consejo de administración del instituto.

---

<sup>138</sup> CERVANTES AHUMADA, Raúl, Títulos y Operaciones de crédito, decimacuarta edición, Herrero, México, 1991, pp. 213-214.

Pero la voluntad de las partes se debe manifestar sin vicio alguno para darle validez al acto jurídico. Los datos falsos proporcionados por el trabajador en el llenado de su solicitud de crédito provoca la invalidez del acto, así lo establece el artículo 1812 del Código Civil: " El Consentimiento no es válido si ha sido dado por error, arrancado por violencia o sorprendido por dolo".

El pago de los créditos otorgados por el INFONAVIT debe tener las siguientes características:

a) Plazo. El artículo 44 en su último párrafo establece que el plazo de los créditos otorgados por el instituto no debe ser mayor de 30 años.

En las reglas para el otorgamiento del crédito desapareció la disposición que los trabajadores decidirían el plazo para redimir los préstamos siempre y cuando no pasaran de 20 años. Las reglas son omisas y solo menciona que si después de transcurrido el plazo de 30 años, y existiere algún saldo insoluto a cargo del trabajador, se le liberará del pago de dicho saldo y se cancelarán los gravámenes, siempre y cuando se encuentre al corriente de la amortización.

b) Como debe pagarse. El pago de los créditos se hacen de la siguiente forma:

- Cuando el trabajador reciba crédito del instituto el saldo de la subcuenta de vivienda se aplicará como pago inicial en algunas de las líneas de crédito otorgadas.

- A través de los descuentos que efectúa el patrón, anteriormente en las obligaciones de los patrones nos referimos a este tema.

- Directamente al instituto, no existe disposición expresa, pero el artículo 2078 del Código Civil determina que el "pago deberá hacerse del modo

que se hubiere pactado, y nunca podrá hacerse parcialmente sino en virtud de convenio expreso o de disposición de ley”.

c) Quien puede hacer el pago. El trabajador que recibió el crédito directamente o indirectamente a través de los descuentos que realiza el patrón.

d) Los créditos devengarán intereses a la tasa que determine el consejo de administración. Para los saldos insolutos dicha tasa no será menor del 4 % anual.

Lo negativo del anterior precepto es que no señala ningún límite para la tasa máxima de intereses para los créditos. Este artículo señalaba el 4% para todos los casos, con la última reforma se amplió la facultad discrecional del consejo de administración para determinar las tasas a través de las reglas que para el efecto determine; aunque el interés legal establecido en el artículo 2395 del Código Civil del 9% anual se podría tomar como límite por las circunstancias especiales del crédito para vivienda, esto en todos modos perjudica a la clase trabajadora, porque genera inseguridad en su patrimonio.

Para asegurar los pagos al instituto el artículo 51 de la Ley del INFONAVIT y el artículo 145 de la Ley Federal del Trabajo establecen, todos los créditos que otorgue a los trabajadores estarán cubiertos por un seguro para los casos de incapacidad permanente total o muerte “que libere al trabajador o a sus beneficiarios de las obligaciones, gravámenes o limitaciones de dominio a favor del instituto”.

Este mismo artículo define qué se debe entender por incapacidad total permanente, al igual que el artículo 480 de la Ley Federal del Trabajo.

En el siguiente párrafo si el trabajador tiene una incapacidad parcial permanente o invalidez definitiva del 50 % o más en los términos de la

Ley del Seguro Social ( dice la ley del INFONAVIT ) se le liberará del adeudo, los gravámenes o limitaciones de dominio, a favor del instituto, esto siempre que no sea sujeto de una relación laboral por un periodo mínimo de dos años, lapso de la prórroga sin causa de intereses, para el pago de su crédito.

Consideramos que lo anterior está equivocado, no debe circunscribirse el seguro a las incapacidades señaladas en el capítulo de los riesgos de trabajo de la Ley Federal del Trabajo, sino que debe abarcar la invalidez, la cesantía ( sin considerar edad ), la vejez y cualquier otra causa por la que el trabajador pierda su fuente de ingresos. Además la incapacidad permanente parcial y total la determina la Ley Federal del Trabajo y no la Ley del Seguro Social, lo que demuestra gran ignorancia del redactor de la adición a la ley y los legisladores.

En el artículo 41 de la Ley del INFONAVIT, cuando un trabajador pierda su empleo el instituto le dará una prórroga para pago del crédito sin intereses, el plazo máximo será de 12 meses. El trabajador deberá dar aviso al instituto dentro del mes siguiente a la fecha en que deje de prestar servicios al patrón.

Consideramos que la disposición anterior es solo una carga innecesaria al trabajador, porque el patrón al momento de terminar una relación laboral tiene como obligación dar aviso al INFONAVIT de esta situación. El trabajador todavía tiene que enfrentarse a una situación muy difícil, como para aumentarle sus pesares. Además el plazo máximo de 12 meses es muy poco, en comparación con los largos periodos en que los trabajadores estan desempleados por las constantes crisis económicas.

De acuerdo al artículo 49 de la Ley del INFONAVIT los contratos podrán ser rescindidos, los créditos otorgados cancelados, y las cantidades

cubiertas por los deudores se aplicarán en beneficio del instituto, si estos enajenan o gravan las viviendas en favor de personas que no tengan el carácter de derechohabientes y sin que haya mediado autorización previa de aquél para garantizar el pago de los créditos concedidos.

En nuestra opinión este artículo es violatorio del artículo 14 de la Constitución. Se le priva de derechos emanados de la Constitución a los trabajadores sin que medie juicio ante tribunales previamente establecidos, con las formalidades esenciales de los procedimientos y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

La utilización de figuras del derecho civil en una legislación netamente social provoca estos errores. La intención del legislador era trasladar el pacto comisorio aplicable entre individuos a las relaciones de supra a subordinación, entre autoridades e individuos como en este caso. El pacto comisorio se encuentra regulado por el artículo 1949 del Código Civil en estos términos, "la facultad de resolver las obligaciones se entiende implícita en las recíprocas, para el caso de que uno de los obligados no cumpliere con lo que le incumbe.

El perjudicado podrá escoger entre exigir el cumplimiento o la resolución de la obligación, con el resarcimiento de daños y perjuicios en ambos casos. También podrá pedir la resolución aun después de haber optado por el cumplimiento, cuando este resultare imposible".<sup>139</sup>

Ernesto Gutiérrez y González explica que el pacto comisorio expreso opera en los contratos bilaterales *ipso jure*, esto es, sin necesidad de declaración judicial, basta con una interpelación verbal de una de las partes para

---

<sup>139</sup> Código Civil para el Distrito Federal, sexagésima cuarta edición, Porrúa, México, 1995.

resolver el contrato, muy conveniente en los contratos entre particulares por la economía procesal.<sup>140</sup>

Pero como lo dicho arriba el pacto comisorio solo es aplicable entre particulares, las relaciones entre particulares y dependencias públicas deben regularse bajo otras leyes.

Para evitar lo señalado en el artículo anterior sería conveniente tipificar en la ley un nuevo delito, emparentado con el delito de fraude. En el Código Penal se tipifica el siguiente fraude específico en el artículo 387, fracción II:

"Las mismas penas señaladas en el artículo anterior, se impondrán:

II. Al que por título oneroso enajene alguna cosa con conocimiento de que no tiene derecho para disponer de ella, o la arriende, hipoteque, empeñe o grave de cualquier otro modo, si ha recibido el precio, el alquiler, la cantidad en que la gravó, parte de ellos o un lucro equivalente".<sup>141</sup>

El anterior delito sería la base para tipificar una conducta antijurídica, con referencia al derecho a la vivienda para los trabajadores.

El acto jurídico de otorgamiento de crédito para la vivienda parece en su forma con el mal llamado contrato de adhesión, conforme a lo establecido por el artículo 85 de la Ley Federal de Protección al Consumidor: "... se entiende

<sup>140</sup> GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, Derecho de las Obligaciones, Op. cit. pp. 556-572.

<sup>141</sup> Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común, y para toda la República en materia del Fuero Federal, quincuagésima edición, Porrúa, México, 1992.

por contrato de adhesión el documento elaborado unilateralmente por el proveedor, para establecer en formatos uniformes los términos y condiciones aplicables a la adquisición de un producto o a la prestación de un servicio, aún cuando dicho documento no contenga todas las cláusulas ordinarias de un contrato".<sup>142</sup>

Porque el INFONAVIT unilateralmente impone las reglas para el otorgamiento del crédito, al ser el proveedor de la prestación de un servicio para ser efectivo el derecho a la vivienda. Por eso no es propiamente un contrato privado lo que celebra el instituto, si no existe la libre voluntad de las partes para celebrar contratos.

Pero tampoco es un contrato, Ernesto Gutiérrez y González es de la opinión que más propiamente sería un "Guión administrativo", es correcta esta idea por lo siguiente: es dictado en todos sus aspectos por el Estado para la satisfacción de una necesidad pública. Por tanto es de otra naturaleza jurídica.

La teoría General de las Obligaciones solo son aplicables unas cuantas figuras, no todas como lo hacia frecuentemente en la subdirección jurídica del instituto, tras la apariencia de ser un organismo público descentralizado, perdía su ubicación como una entidad social, administradora de los fondos para la vivienda, que es un derecho constitucional de los trabajadores.

Por eso creemos que la Ley Federal del Trabajo debería contener un capítulo con las figuras mas usadas del derecho privado por los trabajadores, donde se incluirían los contratos de crédito, con las cláusulas necesarias para

---

<sup>142</sup> Ley Federal de Protección al Consumidor, Procuraduría Federal del Consumidor, México, 1995.

proteger a los trabajadores, o los testamentos obreros donde se señalarían los beneficiarios de determinados derechos.

#### **A. Los sistemas de otorgamiento de crédito.**

El funcionamiento del primer sistema de asignación y otorgamiento de créditos usado por el instituto tenía muchos defectos, por la cantidad de trámites realizados por los trabajadores. Los trabajadores llenaban tarjetas de información las cuales se entregaban al instituto en donde posteriormente se vaciaban los datos a una computadora; se seleccionaban los trabajadores que reunían los requisitos establecidos por el Consejo de administración con fundamento en las *reglas generales para el otorgamiento de créditos del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*; después los trabajadores seleccionados con clasificaciones semejantes se le asignaban los créditos individuales a través de un sorteo ante notario público.

Este sistema dejó de aplicarse y fue sustituido en los hechos con el uso de promoventes de vivienda, sindicales o no, quienes proponían a los candidatos al crédito, lo cual dejaban sin créditos a los trabajadores que no pertenecían a los grupos promoventes de vivienda y se perdió la objetividad de los créditos. Llegó a tal grado este estado de cosas que la Asamblea General expidió las *Reglas que se someterán las Promociones de Vivienda* con el fin de regular de algún modo el clientelismo político y la corrupción que planteaba esta situación. Por eso apoyamos la creación del sistema de puntuación, porque permitió ser más objetivo el otorgamiento de crédito a los trabajadores y redujo la corrupción del sistema anterior, lo cual perjudicó al corporativismo oficial.

Actualmente con las últimas reformas a la ley, se cambió el sistema de otorgamiento de créditos aplicado por el INFONAVIT. El primer paso

es a través de una convocatoria publicada cada bimestre en el Diario Oficial de la Federación y en dos periódicos de circulación nacional la puntuación mínima requerida para que el trabajador sea sujeto de crédito, en cada una de las entidades federativas, con fundamento en las reglas expedidas por el consejo de administración del instituto.

Estas reglas tomarán en cuenta entre otros factores la oferta y demanda regional de vivienda, el número de miembros de la familia de los trabajadores, los saldos de la subcuenta de vivienda del trabajador de que se trate y el tiempo durante el cual se han efectuado las aportaciones a la misma, si el trabajador es propietario o no de su vivienda, así como su salario o el ingreso conyugal si hay acuerdo de los interesados.

Se agregan otros factores a lo anterior en las *Reglas para el otorgamiento de Créditos a los Trabajadores Derechohabientes del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores* son el salario integrado del trabajador de acuerdo al artículo 143 de la Ley Federal del Trabajo, la edad del trabajador, el número de aportaciones al instituto efectuadas por el patrón en beneficio del trabajador, el número de dependientes económicos del trabajador.

La Ley del INFONAVIT en el artículo 42, fracción I, establece el requisito de que los trabajadores sean titulares de los depósitos constituidos a su favor en el instituto, de acuerdo a lo establecido en la Constitución, en el artículo 123, apartado A, fracción XII.

Existen otros factores que no dependen de las condiciones del trabajador, como las facilidades que otorguen los gobiernos estatales y municipales para ampliar la oferta de suelo urbano, simplificación de trámites y costos para obtener la licencia de construcción, urbanización de lotes, edificación y escrituración de títulos e inscripción de los gravámenes en los registros públicos.

Para determinar la oferta y demanda regional de vivienda se debe oír previamente la opinión de la Secretaría de Desarrollo Social como de la Comisión Consultiva Regional.

Además el otorgamiento de créditos estará sujeto a la disponibilidad de recursos aprobados por el instituto. El saldo de los créditos otorgados a los trabajadores se actualizará cada vez que se modifiquen los salarios mínimos, en la misma proporción del aumento.

Este sistema es más objetivo que los anteriores sistemas de asignación y otorgamiento de créditos. A través de una tabla de puntuación en donde se prevé los requisitos de los trabajadores, el consejo de administración designa cual es la puntuación mínima para la asignación de créditos. Si el trabajador tiene una puntuación igual o mayor a la establecida podrá solicitar al Departamento de Crédito del instituto su crédito, presentándose con la documentación requerida para cada línea de crédito. Las solicitudes de crédito se sellarán de recibido, con un número de folio consecutivo y una clave de la oficina receptora, al solicitante se le entrega un recibo, cuya copia deberá entregar a la comisión consultiva regional correspondiente.

Si el número de solicitudes de crédito presentados por los derechohabientes es superior a los recursos que pueda conceder el instituto, se otorgarán primero los créditos a los trabajadores que reúnan mayor puntuación, y en el orden que fueron presentadas de acuerdo al folio designado. Si quedan pendientes solicitudes de crédito serán atendidas cuando el instituto tenga recursos.

Este sistema de otorgamiento de créditos a los trabajadores es muy parecido a los empleados por las instituciones de crédito cuando realizan operaciones activas. En cada apertura de crédito el banco solicita al cliente una serie de documentos e información, conforme al artículo 65 de la Ley de

Instituciones de Crédito, que a la letra dice "para el otorgamiento de sus financiamientos, las instituciones de crédito deberán estimar la viabilidad económica de los proyectos de inversión respectivos, los plazos de recuperación de éstos, las relaciones que guarden entre sí los distintos conceptos de los estados financieros o la situación económica de los acreditados, y la calificación administrativa y moral de estos últimos, sin perjuicio de considerar las garantías que, en su caso fueren necesarias ...".<sup>143</sup>

Con esta documentación e información proporcionada, el banco aplica ciertas fórmulas que arrojan resultados matemáticos estrictos, que se dibujan en una cifra, la cual se entiende como el límite o tope de los créditos a conceder a los clientes.

El INFONAVIT realiza estas fórmulas con antelación, de acuerdo a la información que tiene sobre los trabajadores con depósitos a su nombre, el resultado son las reglas para el otorgamiento de créditos, que se publican en el Diario Oficial de la Federación, como convocatoria.

En el actual sistema, con la convocatoria que publica el consejo de administración, sintetiza los procesos de selección y otorgamiento de créditos, pero también obliga inmediatamente al instituto a otorgar los créditos más pronto. Esto es debido a las reglas generales que sobre obligaciones se encuentran en el Código Civil.

#### **B. Financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales.**

El artículo 42, fracción II, de la ley establece el financiamiento en la construcción de conjuntos habitacionales; éste se concederá por concurso, el cual se hará conforme a las siguientes reglas:

---

<sup>143</sup> Ley de Instituciones de Crédito, Comisión Nacional Bancaria, México, 1995.

- El Consejo de administración formulará una convocatoria para las subastas de financiamiento. Esta se hará conforme a criterios de equidad y distribución en las distintas regiones y localidades del país, tomando en cuenta las promociones del sector obrero y del sector patronal.

Estas convocatorias se publicarán en uno de los diarios de más circulación del país y simultáneamente de la entidad federativa donde vaya a realizarse la obra.

Tendrán los siguientes elementos: descripción de la obra a ejecutar, la tasa de interés del financiamiento de que se trate, condiciones que deberán cumplir los interesados, plazo para la inscripción de los interesados, plazo en que el instituto autorizará a las personas inscritas a participar en la subasta, lugar, fecha y obra en que se celebrará el acto de apertura de sobres que contengan las posturas.

- Los oferentes deberán estar inscritos en el registro de constructores que al efecto lleve el instituto.

- Estos financiamientos se concederán mediante subasta pública, donde los oferentes presenten libremente posiciones en sobre cerrado.

- Las personas participantes deberán garantizar las posturas, la correcta inversión del financiamiento que en su caso reciban, y el pago del financiamiento.

La adjudicación del financiamiento obligará al instituto y a la persona a formalizar el documento relativo, dentro de los veinte días hábiles siguientes a su adjudicación. Si no lo hiciera así la persona perderá la garantía

que hubiere otorgado a favor del instituto y se adjudicará al segundo participante sin necesidad de otro procedimiento.

El consejo de administración determinará la sobretasa de interés que causarán los financiamientos para la construcción de los conjuntos de viviendas a partir de su otorgamiento a los constructores, si estas tienen un precio mayor a lo establecido originalmente en la propuesta.

En todo el procedimiento intervendrá de acuerdo a sus atribuciones la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, esto es, una nueva intromisión del gobierno federal a los procedimientos internos del instituto, lo que orilla a considerar la conveniencia de tener un organismo público descentralizado si con los controles, supervisiones, y atribuciones de los organismos del gobierno central pierde su esencia como institución con personalidad y patrimonio propios y los órganos de gobierno internos organizados en forma tripartita.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reformas a la ley del INFONAVIT de febrero de 1992 tenía como propósito la generación de una mayor oferta de vivienda con más transparencia, para eso propone "se establezcan los términos y condiciones conforme a los cuales el instituto deberá concursar los financiamientos para la construcción".<sup>144</sup> Consideramos insuficiente la explicación a las adiciones a la ley, porque para eso se tiene una Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y un Código Civil en donde se detallan los procedimientos y formas del contrato de obra. Además estos artículos provocan inseguridad jurídica porque están incompletos y solo establecen el sistema de subastas. Hubiera sido suficiente mencionar que para conceder

---

<sup>144</sup> CATALAN VALDEZ, Rafael, *Las Nuevas Políticas de Vivienda*, (Una visión de la Modernización de México), Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 118-123.

financiamientos para construcción de viviendas se harían conforme la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Para financiar la construcción de vivienda en conjuntos habitacionales el Comité Interno de Análisis y Operaciones del INFONAVIT, es el encargado de evaluar las propuestas de los oferentes de paquetes de vivienda. Los puntos a evaluar son calidad y costos de vivienda, tiempo de entrega así como los recursos disponibles para el otorgamiento de créditos de la línea II a los trabajadores en la localidad de que se trate.

Los contratistas de las viviendas responderán ante los adquirentes de los defectos que resultaren de las mismas, de los vicios ocultos y de cualquier otra responsabilidad de acuerdo a las leyes, el instituto no se hace responsable, cualquier acción que intenten los trabajadores se hará contra los contratistas, así se interpreta el artículo 51 BIS 6 de la ley, esto se explica por la catástrofes como el terremoto de 1985, que asolaron la Ciudad de México, en donde se responsabilizó a las autoridades por aceptar proyectos de construcciones inviables de conjuntos habitacionales, este artículo es un lavamanos para evitar posibles responsabilidades a estas autoridades, aún cuando ellas hayan aprobado estos proyectos.

Existen prohibiciones para conceder financiamientos para construcción a los miembros del consejo de administración y trabajadores del instituto, sus cónyuges o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el segundo grado, así como aquellas en que participen como accionistas, administradores, gerentes, apoderados o comisarios. El Consejo de Administración podrá autorizar mediante reglas de carácter general las excepciones a esta regla, con votación especial de tres consejeros por cada uno de los sectores. Consideramos que la prohibición debe ser absoluta sin permitir excepciones de ningún tipo por lo sencillo que resulta para cualquier

representante conseguir la unanimidad, por la corrupción inherente al sistema político.

El oferente podrá solicitar la venta de reserva territorial al Comité Interno, a través de un contrato preparatorio de compraventa donde el instituto cubrirá el 90 % del valor del terreno y el 10 % restante en la formalización de la compraventa.

El tipo de contrato que celebran el INFONAVIT y el contratista es un contrato civil y no administrativo, como se puede suponer por el artículo 1º de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. Los criterios de diferenciación de los contratos administrativos y los civiles son muy relativos y no se adentran a la verdadera naturaleza del contrato. Por ejemplo el criterio objetivo se refiere a que el particular realiza obras de interés general o íntimamente ligadas a la administración pública, o el criterio de jurisdicción se refiere a que tribunales conocen de las controversias suscitadas por los contratos, pero estos criterios son superficiales y no existe uno que sea determinante para clasificar los contratos como de derecho administrativo o civil.

Consideramos que el contrato civil usado en la administración pública es el contrato de obra a precio alzado, y las reglas que contiene la Ley de Adquisiciones y Obra Públicas son solo parte de las cláusulas que no necesariamente deben estar contenidas en la ley, sino que forman parte del libre consentimiento de las partes para contratar.

## **2. Los trabajadores y el INFONAVIT.**

Los trabajadores tienen derecho a acudir al instituto cuando el patrón no los haya inscrito o no haya aportado al fondo nacional de la vivienda de acuerdo al artículo 32 de la ley de la materia.

El trabajador tiene derecho en todo momento a solicitar y obtener información directa del instituto a través del patrón al que presta sus servicios, sobre el monto de las aportaciones a su favor y de los descuentos a su salario para cubrir abonos por los préstamos otorgados por el instituto o los gastos de administración de los conjuntos habitacionales.

Derecho también exigible a las instituciones de crédito a través de comprobantes individuales a nombre de cada trabajador, entregados a más tardar a los treinta días naturales contados a partir de la fecha en que reciban las aportaciones de los patrones, estos deben contener las características que señale para esos efectos la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, todo esto es por las nuevas disposiciones del Sistema de ahorro para el retiro.

El trabajador tiene derecho, según el artículo 40 de la ley, a que la institución de crédito que administra su cuenta individual de retiro, le entregue los fondos de la subcuenta de la vivienda por parte del INFONAVIT, si reúne uno de los siguientes requisitos: a) si cumplió los sesenta y cinco años de edad; b) adquirió el derecho a disfrutar de una pensión por cesantía en edad avanzada, vejez, invalidez, incapacidad permanente total o incapacidad permanente parcial si es del 50% o más en los términos de la Ley del Seguro Social o de algún plan de pensiones establecido por el patrón o derivado de la contratación colectiva.

Este artículo limita las prestaciones del trabajador porque los planes de pensiones otorgados por el patrón o derivados de los contratos colectivos de trabajo y de los contratos-ley, agregaríamos, tienen que reunir los requisitos establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El titular de la cuenta deberá designar beneficiarios a la misma. En caso de fallecimiento del trabajador y no se hayan señalado beneficiarios, la

cuenta se hará con la prelación señalada en el artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo: a) la viuda, o el viudo que hubiese dependido económicamente de la trabajadora y tenga una incapacidad de 50 % o más y los hijos menores de 16 años y los mayores de esa edad si tienen incapacidad del 50 % o más; b) los ascendientes que dependían económicamente del trabajador; c) la concubina, si vivió con ella durante los últimos cinco años y si permanecieron libres de matrimonio durante el concubinato; d) las personas que dependían económicamente del trabajador si vivían con él durante los últimos cinco años; e) el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Consideramos que la prelación anterior está equivocada, porque es solo en caso de muerte en los riesgos de trabajo, estos "son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo", de acuerdo al artículo 473 de la Ley Federal del Trabajo, y es el patrón el obligado a proporcionar la indemnización en caso de muerte; la prelación del artículo 501 está ideado para que el patrón, como particular pueda liberarse de la obligación en una sola entrega a los beneficiarios, por eso como última opción está el Instituto Mexicano del Seguro Social, como garante del cumplimiento de esa obligación por parte del patrón. El derecho a la vivienda es muy diferente, en donde el patrón cumple su obligación al realizar las aportaciones al fondo, pero para entregar los depósitos constituidos a los beneficiarios, la institución de crédito administradora de la cuenta del sistema de ahorro para el retiro es la obligada, de acuerdo al artículo en comento. Ese depósito a su favor ya le pertenece y la prelación de beneficiarios se debería hacer.

El trabajador tiene derecho a elegir la vivienda nueva o usada, a la que aplique el importe del crédito que reciba a cargo del Fondo Nacional de la Vivienda.

Existen situaciones particulares como lo trabajadores de las servicio público de la banca y el crédito que aunque constitucionalmente deben regir las relaciones de trabajo con lo dispuesto en el apartado B del artículo 123, su ley reglamentaria establece en el artículo 16 los "préstamos con garantía hipotecaria o fiduciaria para ayudar a resolver su problema de casa habitación con independencia en lo establecido por la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores". Lo que interpretado quiere decir que en cuestión de vivienda están regulados por la ley mencionada y no por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, violando lo establecido constitucionalmente.

### **3. Los recursos administrativos frente a actos del INFONAVIT.**

Los recursos administrativos previstos en la Ley del INFONAVIT son los contenidos en los artículos 25, 53 y 54.

a). Las controversias sobre el valor de las prestaciones que las empresas estuvieren otorgando a los trabajadores en materia de habitación, si estas son inferiores, iguales o superiores al porcentaje consignado en el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo.

Este tipo de recurso es provisional, sólo se utiliza en aquellos casos en que el patrón, anteriormente a la reforma constitucional de 1972, otorgaba a los trabajadores cualquier tipo de prestación en materia de vivienda, si existía controversia entre el valor de las prestaciones otorgadas el patrón podía recurrir al recurso indicado.

Para determinar el monto a pagar por las prestaciones otorgadas antes de la reforma, se hacía conforme a las reglas establecidas en los artículos tercero y cuarto transitorios, de la reforma a la Ley Federal del Trabajo de 1972,

en cuyo caso si la prestación fue igual o superior al porcentaje indicado en la ley no pagarán las aportaciones al fondo; si es una prestación inferior al porcentaje pagarán la diferencia al Fondo Nacional de la Vivienda. Si los trabajadores ya adquirieron vivienda conforme a las disposiciones anteriores del artículo 123 constitucional, las empresas que lo otorgaron se obligan a pagar el 60 % de la aportación que les correspondería.

Solo es una pieza de museo que se encuentra en la Ley del INFONAVIT.

b). El recurso de inconformidad en los siguientes casos:

- las controversias entre los trabajadores o sus beneficiarios y el instituto sobre sus derechos.

El artículo 9 del *Reglamento de la Comisión de Inconformidades y de Valuación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda*, señala que el término para interponer este recurso es de treinta días, contados a partir del día siguiente en que recibió la notificación o de aquel en que el interesado se enteró del acto recurrido. Se contarán los plazos por días hábiles.

Los requisitos del escrito para interponer el recurso de acuerdo al artículo 8, del mismo reglamento son los siguientes: nombre del promovente y en su caso del representante, domicilio para recibir notificaciones, número de inscripción del registro federal de contribuyentes, nombre y domicilio del tercero o terceros involucrados, las razones que a su juicio la resolución del instituto lesiona sus derechos.

Esto tiene que venir acompañado por las pruebas respectivas y veinte copias para los terceros interesados.

Si el escrito fuera impreciso, incompleto o no se haya acreditado la personalidad, se requerirá al promovente por una sola vez para que en el término de diez días lo aclare, corrija o complete, apercibiéndose de que si no lo hace será desechado de plano.

Se correrá traslado a los terceros interesados por notificación personal o a través de correo certificado para dentro del término de diez días manifieste lo que a su derecho convenga; si son más de veinte terceros interesados, no se les correrá traslado con el escrito de inconformidad y se les otorgará un término de veinte días para acudir a las oficinas del instituto.

La Comisión podrá otorgar un plazo de hasta diez días para el desahogo de pruebas.

La secretaría correspondiente formulará dentro de los diez días siguientes proyecto de resolución, para que en un plazo de quince días los apruebe la mayoría de los miembros de la Comisión. Esta resolución se notificará personalmente o por correo certificado.

En nuestra opinión este procedimiento administrativo es completamente contrario a los principios que debe tener el proceso del derecho del trabajo en general, de acuerdo al artículo 685 de la Ley Federal del Trabajo, falta la inmediatez de las partes, la oralidad en un procedimiento totalmente escrito, y la publicidad.

Al señalar este artículo el proceso de derecho del trabajo sin señalar excepciones, y el derecho a la vivienda forma parte del artículo 123, constitucional, fundamento de todo el derecho del trabajo, consideramos que los principios generales del proceso en derecho de trabajo son aplicables a controversias relacionadas con la vivienda de los trabajadores.

El recurso es optativo, el trabajador puede acudir a los tribunales competentes, si es por los adeudos al instituto a cargo del trabajador o a las juntas si es por sus derechos afectados.

Cuando se promueva el recurso de inconformidad, debe agotarse este antes de acudir a las instancias señaladas.

- las controversias entre los patronos y el instituto.

En caso de inconformidad de los patronos con el instituto sobre cuantías de las aportaciones, monto de los descuentos, que lesionen los derechos de este, puede promover el recurso de inconformidad con las características señaladas en el apartado anterior.

El procedimiento para resolver el recurso por parte de los patronos es el anterior, solo se diferencian en el término de 15 días que tiene el patrón para promover el recurso.

También puede optar por acudir al Tribunal Fiscal de la Federación o agotar antes el recurso.

El recurso de inconformidad tiene una naturaleza dual, como recurso administrativo para determinar los montos de las aportaciones y descuentos, y como instancia laboral para determinar los derechos de los trabajadores; se puede agregar una naturaleza civil, para determinar los adeudos de los trabajadores, pero en nuestra opinión los créditos cuando se reciben como prestación por su trabajo también deberían recibir un tratamiento laboral.

Como recurso administrativo contiene los siguientes elementos: debe ser por escrito, motivado fehacientemente, con derecho de audiencia,

realizados por órganos competentes, llenando las formalidades que el derecho exija para cada caso. Pero en su naturaleza laboral no reúne los requisitos establecidos en la Ley Federal del Trabajo como lo vimos arriba.

Por esa naturaleza dual no estamos de acuerdo con Javier Moreno Padilla, que considera conveniente la ampliación de las facultades del Tribunal Fiscal de la Federación, con la finalidad de contar con un órgano especializado en seguridad social, porque conoce sobre pensiones de los trabajadores al servicio del Estado.<sup>145</sup> A las pensiones de estos trabajadores corresponde un pasivo por parte del Estado, que es el obligado directamente por ser el patrón, a diferencia de las aportaciones al INFONAVIT, donde el patrón es particular y es también el obligado; además, las relaciones de trabajo para cada trabajador se regulan por leyes diferentes, por considerarse diferente su naturaleza.

Existe otras instancias a que se puede acudir por actos del INFONAVIT. El recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, resuelto por el INFONAVIT de acuerdo al artículo 30 de la ley, bajo lo que disponga el Código Fiscal de la Federación. La quejas ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, por controversias entre los trabajadores y los bancos por el Sistema de Ahorro para el Retiro, de acuerdo a la Ley del Seguro Social.

#### **4. Los delitos y sanciones contenidos en la Ley del INFONAVIT.**

Los delitos que prevé la ley son la defraudación fiscal y un fraude específico. El fraude específico consiste de acuerdo con el artículo 58 de la Ley

---

<sup>145</sup> Ley del INFONAVIT, comentada por Javier Moreno Padilla, segunda edición, Trillas, México, 1988, p. 89.

del INFONAVIT "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".

En el artículo 386 del Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal señala el delito de fraude genérico en los siguientes términos: "Comete el delito de fraude el que engañando a otro o aprovechándose del error en que este se halla se hace ilícitamente de alguna cosa o alcanza un lucro indebido".

Este artículo de la ley no debería de incluirse, porque no agrega nada nuevo al Código Penal, al contrario amplía el casuismo de este último establecido en el artículo 387, sin la conveniencia de una definición amplia de fraude en donde abarque hechos fraudulentos no previstos en la casuística legal.<sup>146</sup>

La esencia antijurídica del delito de fraude radica en los engaños, ardides, artificios y maquinaciones de que se vale el sujeto activo para sumergir en un error a otro y determinarle a hacer un acto de disposición patrimonial.

Recientemente el INFONAVIT fue víctima de fraudes en las delegaciones de Morelia, Michoacán, y en Cancún, Quintana Roo, en donde la conducta delictiva reúne los elementos del tipo. Los sujetos activos falsificaron documentos para inducir a engaño a los empleados del instituto para gestionar créditos para vivienda.<sup>147</sup>

---

<sup>146</sup> JIMENEZ HUERTA, Mariano, Derecho Penal Mexicano, "La Tutela Penal del Patrimonio", Tomo IV, sexta edición, Porrúa, México, 1986, pp. 127-128.

<sup>147</sup> CALDERON GOMEZ, Judith, "Investigan Fraudes al INFONAVIT por casi N\$ 13 millones", La Jornada, México, Jueves 9 de noviembre de 1995, p. 20. Anónimo, "Denuncia el INFONAVIT fraude en la gestión de créditos en Cancún", La Jornada, México, miércoles 8 de noviembre de 1995, p. 18.

La Defraudación Fiscal se tipifica en el artículo 57 de la Ley del INFONAVIT, a la persona "quien haga uso de engaño, aproveche un error, simule algún acto jurídico u oculte datos, para omitir total o parcialmente el pago de las aportaciones o el entero de los descuentos realizados".

El Código Fiscal de la Federación en el artículo 108 se tipifica este delito del siguiente modo: "quien con uso de engaños o aprovechamiento de errores, omita total o parcialmente el pago de una contribución u obtenga un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal".

Para proceder penalmente en este delito es necesario que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público formule querrela ante el Ministerio Público Federal a fin de iniciar la averiguación previa. El INFONAVIT debe presentar ante esta secretaría los elementos con los cuales quiere fincar responsabilidad penal para presentar la querrela.

Las infracciones a la ley se castigarán con una multa equivalente de 15 a 315 veces el salario mínimo general vigente. Estas multas las impondrán la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de acuerdo a los reglamentos respectivos.

Este artículo es inconstitucional porque se molesta al particular en su persona sin la debida fundamentación tal como lo señala el artículo 16 constitucional, al remitir a un reglamento administrativo las violaciones a la ley. Además el procedimiento de defensa para el particular que se encuentra en el *Reglamento para la Imposición de Sanciones por Violaciones a las Normas de la Ley del INFONAVIT y a sus Disposiciones Reglamentarias* contiene muchas incorrecciones.

El artículo 16 señala que cuando un solo acto u omisión afecte a varios trabajadores se impondrá una sanción por cada uno de los afectados; si

con un acto u omisión se cometen varias infracciones, se sancionará por cada una de ellas, esto es violatorio del artículo 22 constitucional por aplicarse una multa excesiva.

Solamente se aceptan las pruebas documentales en este procedimiento, violando el artículo 14 constitucional por no cumplirse las formalidades esenciales del procedimiento. Además de acuerdo al artículo 11, fracción II, del reglamento, las pruebas que no se presentaron ante el instituto, solo se admitirán si a juicio de la autoridad se demuestre fehacientemente las razones por las que no se presentaron, este precepto también viola el artículo 14 constitucional.

Consideramos que la facultad sancionadora debe otorgarse al instituto, para evitar triangulaciones y favorecer la economía procesal, además por la especialización en las cuestiones de vivienda que tiene el instituto, es el indicado para resolver controversias relacionadas con su objeto.

### ***5. La política del gobierno federal con respecto al INFONAVIT.***

El presidente de México Ernesto Zedillo tiene la intención de privatizar el INFONAVIT, así lo hace prever el punto 5.5.3. Ahorro y seguridad social del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

De acuerdo a este documento dos de los motivos que tienen las personas para ahorrar son la adquisición de vivienda y el contar con ingresos dignos en el momento de retirarse de la vida económicamente activa. Pero los trabajadores no perciben lo justo porque "al ser colectivo el sistema y dadas las reglas vigentes, los trabajadores que cotizan más o durante más tiempo

perciben una pensión menor en relación a sus cotizaciones". Al leer esta parte del Plan, nos damos cuenta que Zedillo nunca entendió el funcionamiento del IMSS y del INFONAVIT basado en un sistema de solidaridad social intergeneracional, y entre los trabajadores de mayores ingresos y los de menores ingresos, al contrario hay un retroceso a las etapas individualistas que tanto citamos en nuestro primer capítulo como contraposición a los fundamentos del Derecho Social.

El Plan Nacional anuncia la política a emplearse contra la seguridad social: "El ahorro personal y familiar recibiría un gran estímulo si todas las contribuciones para el retiro y la vivienda fuesen individualizadas y acumuladas en cuentas personales que pagasen rendimientos reales atractivos".<sup>148</sup>

En el pasado mes de marzo Alfredo del Mazo, Director del INFONAVIT, signó un convenio que se denomina *Primer Convenio Especial de Ahorro Voluntario Adicional*, en beneficio, según la nota periodística, de 10 mil trabajadores gastronómicos, esto es otro ejemplo de privatización del INFONAVIT.

El convenio consiste en que los trabajadores gastronómicos del país con más de un año cotizando en el INFONAVIT, podrán obtener créditos que oscilarán entre 60 mil y 100 mil nuevos pesos, mediante un sistema de ahorro variable a uno, dos y tres años con banca Serfin.

De acuerdo al Subsecretario de Hacienda y Crédito Público José Sidaoui Dib con la firma de este convenio representa un gran paso en la consecución de dos de los objetivos más importantes del Plan Nacional de

---

<sup>148</sup> PODER EJECUTIVO FEDERAL, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995, p. 143.

**Desarrollo. Primero permitirá que más mexicanos cuenten con vivienda digna y segundo el fortalecimiento del ahorro interno.**

Con fecha 29 de octubre de 1995, los sectores obrero, campesino y empresarial, el Gobierno Federal y el Banco de México constituyeron la Alianza para la Recuperación Económica (ARE). En el punto número 6, incisos b y c, tratan sobre la vivienda.

El inciso b) establece que el FOVI contará con un 20% más de recursos para apoyar la vivienda de interés social. Los mexicanos de bajos ingresos podrán adquirirla financiada por FOVI, mediante la reducción de un 10 % de los costos y la solución de problemas de liquidez y capitalización de la banca comercial y las constructoras.

La clase media también se le apoyará a través de la disminución de la tasa de interés y el factor de pago de los créditos en UDIS para el 80% de las 35 mil viviendas nuevas existentes.

Basándose en el ingreso de los mexicanos y no en la calidad de trabajador, el gobierno empieza a llevar a la práctica el Plan Nacional de Desarrollo, en el inciso c) del documento en comento dice lo siguiente: "A través de la acción del INFONAVIT se agilizará la adquisición, por parte de los trabajadores, de viviendas terminadas y no asignadas". Esta es la única función designada en el acuerdo que va a realizar el instituto, el organismo de fomento de vivienda para los trabajadores más importante del país. Consideramos que su participación debe ser más destacada.

El FOVI tiene como acción primordial apoyar a los bancos comerciales, subsidiando una parte de los intereses, a efecto de que los deudores adquirentes de vivienda de interés social paguen intereses menores a

los del mercado.<sup>149</sup> Al favorecer el ARE al FOVI se pretende impulsar la intermediación bancaria en los ramos de vivienda de interés social, sin transformar la actividad financiera del país.

Cuando se inició el FOVI en 1963 no fue una solución al problema de la vivienda en México, porque la banca comercial otorgaba créditos para vivienda de interés social muy limitados en monto, y se apoyaba preferentemente a las clases medias. Esto porque la banca comercial tiene como único interés el lucro desmedido y no el apoyo a las actividades sociales.

El golpe mayor estaba esperando en el punto 3, inciso a): "con el objetivo de garantizar a los trabajadores un ingreso adecuado durante su retiro, así como de promover fuentes de ahorro estables y a largo plazo se someterá a la consideración del H. Congreso de la Unión una iniciativa de reformas al sistema de pensiones...".

Utilizando todo el corporativismo que tiene el gobierno a su disposición y para darle al acto una simulación de consenso, los sectores obrero y patronal realizan la *Propuesta Obrero - Empresarial de alianza para el fortalecimiento y modernización de la Seguridad Social* que en los puntos 14 a 19 plantean la privatización de los fondos de pensión.

De acuerdo a la propuesta debe definirse la propiedad que tiene el trabajador sobre las aportaciones que se recauden del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, para crear un nuevo sistema de pensiones en fondos individuales por trabajador con un claro sentido social. Todo esto con la finalidad de incrementar el ahorro interno.

---

<sup>149</sup> SOBERON MAINERO, Miguel, "Acciones del Estado en Materia de Vivienda", Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, número 18, México, septiembre-diciembre 1981, pp. 453-463.

Aunque expresamente la vivienda no se incluye en la propuesta forma parte del llamado "ramo" de retiro como una de la subcuentas del SAR.

Los primeros pasos se efectuaron en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, con la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro, la banca comercial pudo entrar en la administración de amplios recursos, el 2 % para el retiro y el 5% para vivienda de cada trabajador en México. Al participar instituciones financieras en la administración del SAR, fue el justificante para una intervención mayor de organismos centralizados del gobierno como la Secretaría de Hacienda, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Banco de México, en los asuntos de las aportaciones para los trabajadores. Pero eso es solo un anticipo de la "propuesta obrero - patronal".

Además el SAR significa una privatización de hecho a las aportaciones del INFONAVIT, porque las instituciones del crédito privadas las administran. Un aspecto interesante a remarcar es que los bancos al administrar el sistema de ahorro para el retiro, este se convirtió en un negocio privado, por lo que no tiene la obligación de rendir cuentas a ninguna persona del manejo de esos recursos. Aún así todavía no desaparece en la letra de la ley el concepto de solidaridad social

El sistema de ahorro para el retiro ha captado recursos cuyo monto se estima en 38 mil millones de nuevos pesos, la banca privada ha obtenido ganancias con un monto cercano a 160 millones de nuevos pesos por semana bancaria (cinco días hábiles) por la especulación financiera de esos recursos, ganancias que los trabajadores no verán nunca.<sup>150</sup>

---

<sup>150</sup> "¿Y donde esta el SAR?", La Jornada Laboral, México, jueves 28 de septiembre de 1995, p. 4.

La idea de que los trabajadores gocen de una pensión de vivienda protegido de las fluctuaciones económicas sufridas por el país, es falsa porque en el presente año solo se pago 4% de intereses anualmente a las cuentas del SAR, cuando la inflación era de más del 50%. Los instrumentos de inversión expedidos por el gobierno, como ajustabonos, cetes, sí alcanzaron los niveles de inflación, pero su precio es muy alto para los trabajadores que aspiran a tener ahorros para conseguir una casa.<sup>151</sup>

Solo faltaría desaparecer las funciones del INFONAVIT de otorgamiento de créditos a los trabajadores para que toda la actividad de la vivienda sea privatizada completamente.

Los antecedentes, al sistema propuesto por el oficialismo, están en las Administradoras de Fondos de Pensión en Chile, ideadas por una de las dictaduras mas represoras del continente, la de Augusto Pinochet. Surgidas en 1981, este sistema se basa únicamente en aportaciones de los trabajadores, los patrones quedan liberados de la carga al sumarse las pensiones al salario; el control de las Administradoras es privada, con participación extranjera. A estas se les permite invertir los fondos en valores que eventualmente pueden implicar riesgos. A diferencia de los seguros sociales administrados por el Estado, estas administradoras privadas no tienen órganos de representación de los trabajadores, y ni siquiera pueden opinar sobre el destino de sus pensiones, es un sistema antidemocrático.<sup>152</sup>

El manejo de los fondos de pensiones por parte de la iniciativa privada permite controlar la economía y ofrece un gran negocio, en esta época

---

<sup>151</sup> MARQUEZ AYALA, David, "Reporte Económico", La Jornada, México, lunes 4 de diciembre de 1995, pp. 56-57.

<sup>152</sup> ORTUZAR, Ximena, " El sistema de Pensiones de Chile, del que se copio el Mexicano, antidemocrático: los trabajadores ni siquiera pueden opinar ", Proceso, número 992, México, 6 de noviembre de 1995, pp. 14-15.

de especulación financiera. Esto último es a lo que se van a dedicar los fondos de pensiones de acuerdo a la experiencia chilena y la de otros países. Con la especulación financiera mundial los fondos de pensiones encierran mucho peligro, pueden desestabilizar economías, aún las de países desarrollados y no están sujetas a ninguna regulación nacional, movilizan sus inversiones a la velocidad de la luz a cualquier parte del mundo. Esto es motivo de preocupación de líderes políticos por la volatilidad de los fondos.<sup>153</sup>

En México ya tenemos experiencia de las crisis provocadas por la especulación financiera, la que originó la nacionalización bancaria de 1982, la caída de la Bolsa Mexicana de Valores en 1987, y la última de diciembre de 1994, que de acuerdo a las cifras presentadas por el primer informe de gobierno del Presidente del país es mucho más grave que las anteriores.<sup>154</sup> Nuestro país ha resentido en los primeros tres meses del año una fuga de capitales mayor que el impacto de la crisis de la deuda de 1982 y la caída de los precios del petróleo de 1986, esto debido a que se financiaron proyectos de largo plazo con instrumentos a corto plazo, generando más deuda interna a través de los tesobonos,<sup>155</sup> esto es la base para el capital especulativo. Los fondos de pensión siguen la tendencia mundial de transformarse en capitales especulativos.

Además como ocurrió con el SAR en donde solo tres bancos concentran el 76% de las cuentas, se van a monopolizar las administradoras en

<sup>153</sup> IPS, " Fondos de pensión, capaces de provocar terremotos financieros ", La Jornada, México, Domingo 3 de septiembre de 1995, p. 47.

<sup>154</sup> En realidad es solo una crisis, pero con agravantes por la especulación.

<sup>155</sup> GONZALEZ AMADOR, Roberto y Juan Antonio Zuñiga, "El país estuvo al borde del 'colapso financiero' por el retiro de capitales", La Jornada, México, sábado 2 de septiembre de 1995, p. 49.

unas cuantas.<sup>156</sup> Así paso con el caso chileno en donde el 91.6% de los fondos son manejados por ocho administradoras.

La base del sistema neoliberal de pensiones es la llamada equidad dejando a un lado la solidaridad social, esto quiere decir que cada persona es responsable de su propia jubilación, porque recibe una pensión estrictamente equivalente a lo ahorrado. Se perdió la idea básica de las sociedades de cuidar a los jubilados, al sustituirse por un individualismo más darwiniano que en tiempos anteriores.

Con el sistema de pensiones propuesto por el gobierno se va a permitir la propiedad social de las administradoras. La experiencia señala que los sindicatos oficiales son muy corruptos en la administración de instituciones dedicadas al beneficio de la clase obrera. Así pasó con el Banco Obrero y así ocurrió también con el sistema de promociones del INFONAVIT. Lo que va a suceder es que la propiedad social solo va a producir ganancias privadas.<sup>157</sup>

El movimiento obrero debería de proteger su patrimonio, no es posible que el dirigente de la CTM, Fidel Velázquez, signará el ARE sin conocer su contenido<sup>158</sup>. Por eso un cambio estructural de los derechos de los trabajadores tiene que pasar antes por el cambio en sus órganos de representación, para darle legitimidad a las decisiones que les afectan. Aún así el corporativismo obrero se defiende y propone cambios a la Ley del

<sup>156</sup> LAURELL, Asa Cristina, "La Reforma al Sistema de Pensiones", La Jornada Laboral, México, jueves 27 de julio de 1995, pp. 2-3.

<sup>157</sup> BUEN, Néstor de, "Las AFR de Propiedad Social", La Jornada, México, domingo 12 de noviembre de 1995, p. 11.

<sup>158</sup> ACOSTA, Carlos, Felipe Cobián, et. al., "Aplaudida solo por las cúpulas empresariales, desconocida por las organizaciones oficiales de obreros y campesinos y al margen del Congreso, la ARE se firmó pese a todo", Proceso, número 992, México, 6 de noviembre de 1995, pp. 6-11.

INFONAVIT: el fin del sistema de puntaje y el regresó al sistema de promociones obreras.

Abelardo Carrillo, secretario de previsión social y vivienda de la CTM, se queja porque con el sistema de puntaje a los trabajadores de menores ingresos no se les otorga crédito.

El sistema de puntaje es el más objetivo de los anteriores sistemas del INFONAVIT, pero es un sistema de muy cortas dimensiones para abarcar el problema de la vivienda en México. Pero no es conveniente el regreso a sistemas ya superados, que favorecían a la corrupción de las centrales obreras.

Carrillo demanda para la CTM los créditos y financiamientos a que tienen derecho, porque la actual administración del INFONAVIT se los niega. Además se expresó en contra del manejo de las aportaciones por la banca privada.<sup>159</sup>

En realidad los dirigentes de la CTM solo se preocupan por tener sus prebendas para poder hacer negocios aprovechándose de una institución de servicio social como el INFONAVIT. Así se entiende de la respuesta de Alfredo del Mazo, al dar datos sobre la cantidad de créditos a la CTM y los financiamientos a las constructoras relacionadas con la central obrera.<sup>160</sup>

La solución al problema sería la reforma del IMSS y el INFONAVIT para constituir fondos de pensiones a nivel municipal, pero administrados por el Estado.

---

<sup>159</sup> BECERRIL, Andrea, "Adecuaciones a la Ley del INFONAVIT, demanda la CTM", La Jornada, sábado 11 de noviembre de 1995, p. 23.

<sup>160</sup> BECERRIL, Andrea, "INFONAVIT entregó a la CTM 14, 569 créditos de vivienda", La Jornada, México domingo 12 de noviembre de 1995, p. 21.

### **6. Propuestas de solución para el otorgamiento de vivienda para los trabajadores.**

Para una reforma integral de la regulación a la vivienda obrera, consideramos que debe tener como base el municipio libre por ser este el nivel de gobierno más simple de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado; este no es solo una parte de los estados que integran la federación, sino la piedra angular de la organización política del país.

El artículo 115 de la Constitución establece que los Estados tendrán "como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre". De acuerdo a la interpretación de Felipe Tena Ramírez, esta es una fórmula imprecisa y lo que se quiso instituir fue la libertad del municipio y sus vínculos de coordinación con el Estado.

De acuerdo a este mismo autor, el municipio es una forma de descentralización pero "se debe ante todo, a que constituye una forma espontánea y primaria de organización comunal que el Estado autocrático pretende ahogar, pero que el Estado democrático solo corresponde reconocerla e incorporarla a su estructura". Agrega "En esa zona se refugia lo más elemental de las libertades individuales y de grupo y por eso sólo puede ser, mientras exista como municipio una zona descentralizada".<sup>161</sup>

Además con nuestra escasa cultura política, el municipio representa el origen democrático más puro. Hernán Cortés fundó el primer municipio del continente en Veracruz; y durante la dominación española los alcaldes fueron los únicos cargos de elección popular en la Nueva España.

---

<sup>161</sup> TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, vigesimacuarto edición, Porrúa, México, 1990, pp. 144-147.

Tan debe ser libre el municipio que las autoridades estatales y federales no pueden intervenir en el gobierno de este, así lo considera Tena Ramírez cuando critica la contrarreforma hecha en 1983 de la fracción I, del artículo 115, que faculta a las legislaturas locales de suspender y desaparecer ayuntamientos.

Consideramos que el municipio es libre si administra sus recursos financieros. La reforma del artículo 115 constitucional efectuada en 1983, durante el gobierno de Miguel de la Madrid es insuficiente porque de acuerdo a Saúl Escobar actualmente el 5 % de los ingresos fiscales totales corresponde a los municipios, el 15% a los estados y el 80% a la federación<sup>162</sup>. Con este esquema es imposible hablar de una libertad municipal, cuando este sigue bajo la dependencia de los montos que reparte la federación a través de la coordinación fiscal. Por eso es necesario descentralizar los recursos a los estados y municipios, el autor citado arriba establece los montos necesarios para hacer efectiva la planeación democrática dar un 40% del monto de los recursos a éstos, lo que convertiría al municipio de un mal prestador de servicios en agente de desarrollo.

Con municipios fuertes coadyuvaría a formar una verdadera planeación del desarrollo, en donde los ciudadanos participarían abiertamente, por ser su intervención más efectiva. Además se podría integrar la planeación regional a partir de la colaboración y coordinación entre municipios, en coordinación con los esfuerzos que realizan los gobiernos estatales y regionales.

Los problemas a resolver con este tipo de planeación es la corrección de las desigualdades regionales, fomento del empleo y del desarrollo

---

<sup>162</sup> MARTINEZ, Ifigenia (compiladora), Economía y Democracia, "Una Propuesta Alternativa", Grijalbo, México, 1995, p. 458.

sustentable, elevar la calidad de vida de los grupos sociales y regiones más desprotegidas y buscar la equidad social.

La administración de los fondos de bienestar social van a representar muchas ganancias para unos cuantos, cuando bien puede administrarse para el beneficio de la comunidad, a través de fondos de seguridad social y de vivienda municipales, pero administrados en forma democrática con la participación de los sectores que intervienen.

Esto fortalecería financieramente a los municipios, democratizaría las decisiones, haría transparente el uso de esos fondos, abarcaría el seguro social y la construcción de vivienda a amplias capas de la población y se evitaría la burocratización.

Esto aunado a una coordinación y colaboración entre los municipios, gobiernos estatales y federación podría abarcar a la población de otras regiones en la extrema pobreza o a otras capas de la sociedad menos afortunados. En otras palabras ampliar la solidaridad social no solo intergeneracional o por los trabajadores de ingresos altos con los de bajos ingresos, sino de municipios ricos con municipios pobres o estados ricos con estados pobres.

Entre las bases de los municipios previstos en el artículo 115, se encuentra la fracción V, donde " en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal ... intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana ...". De acuerdo a este precepto el municipio puede intervenir en los aspectos relacionados con la vivienda, que debe ser una de sus funciones más inmediatas, pero esta reforma no fue lo

suficientemente completa y se limita esta facultad del municipio a lo que establezcan las leyes estatales y federales.

El INFONAVIT a través de sus facultades para el otorgamiento de créditos y el financiamiento de las construcción de conjuntos de vivienda para los trabajadores, facultades emanadas de una ley federal, interviene en la libertad del municipio, al no tomársele en cuenta en estas decisiones que afectan inmediatamente su esfera, aunque la fracción citada arriba lo faculta para planear la urbanización.

La estructura de los organismos encargados del fomento de la vivienda para los trabajadores están muy burocratizadas, sus órganos de gobierno son solamente puestos para el corporativismo oficial, tanto obrero como patronal. Existe una concentración de poder en muy pocas manos, estos no permiten la democratización integral de las decisiones que afectan a millones de mexicanos, es el sector que Gabriel Zaid llama piramidado.

La desaparición del INFONAVIT es necesaria para poner en práctica un nuevo sistema nacional de vivienda para los trabajadores, con base en los municipios libres, que son los sujetos afectados por estas cuestiones; a través de la coordinación entre municipios, entre éstos y los gobiernos estatales y la federación para ampliar los beneficios de vivienda digna para todos los trabajadores del país.

Por eso es necesario reformar el artículo 115 constitucional para fortalecer más al municipio como estructura básica y que participe en el desarrollo a través de mecanismos de planeación y de seguridad social y vivienda.

Esto implicaría retomar el espíritu del Constituyente de 1916-1917, y principalmente las ideas de los diputados constituyentes Heriberto Jara e Hilario Medina, que percibieron la importancia del municipio libre a través de una base económica firme, así lo manifestaron en el dictamen presentado al Congreso, en el artículo 115, fracción II: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la porción y término que señale la legislatura local. Los Ejecutivos estatales podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado, los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley".<sup>163</sup>

La propuesta concreta es regresar a las ideas que se generaron durante la Revolución Mexicana. Para eso es necesario la creación de un sistema de coordinación en la recaudación de todo tipo de contribuciones, incluidas las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores, con base en el municipio libre y no al contrario como el establecido en la actualidad.

Esta propuesta sería incompleta si no se democratizan los sindicatos obreros, consideramos que para realizar esto debe tener las siguientes bases:

1. Imponer la no reelección en los sindicatos. Esto se explica por los líderes vitalicios, que se convierten en pequeños dictadores de los trabajadores agremiados y en la mayoría de los casos son colaboradores del

---

<sup>163</sup> CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917, Diario de Debates, Tomo II, INHERM, México, 1985, p. 873.

gobierno y de los patronos, contrarios a los intereses que se supone deben defender.

2. Prohibir a los sindicatos la participación en política electoral. Esto es porque históricamente el movimiento obrero es una de las bases del Partido Revolucionario Institucional, partido que ha perjudicado gravemente al país. La alianza obrera con ese partido se basa en la corrupción, como ejemplo la entrega de financiamientos y crédito del INFONAVIT a dirigentes sindicales de acuerdo al apoyo otorgado en alguna cuestión política. Pero se debe circunscribir solamente a aspectos político-electorales, porque los sindicatos pueden y tienen que usar de todas las herramientas a su alcance para defender las conquistas laborales.

3. Prohibir a los líderes sindicales ocupar puestos de elección popular, si no reúne el requisito de renunciar a su puesto sindical con seis meses de anticipación. Esto es porque consideramos que la capacidad de cualquier persona tiene muchas limitantes de tiempo, intelectivas, etcétera como para ocupar dos puestos al mismo tiempo de tanta trascendencia. Además esta es una especie de pago por favores recibidos por el gobierno, se utilizaría como una forma de evitar la corrupción obrera.

4. Desaparecer la facultad de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social del registro a los sindicatos y a las confederaciones y federaciones de sindicatos. El gobierno lo utiliza como una herramienta para perjudicar movimientos obreros que no son de su agrado o para crear sindicatos blancos y evitar la organización de los trabajadores en áreas que considera prioritarias, por ejemplo las maquiladoras en la frontera norte del país. Aquí sería conveniente utilizar figuras del derecho civil y transformarlas en sociales como el empleo de notarios públicos para la constitución de sindicatos.

Es vergonzoso para nuestro país el estado de los movimientos obreros organizados; sin una buena base para la defensa de los intereses de la clase trabajadora, serán constantemente vejados en sus derechos por el gobierno, los patrones y sus aliados dentro de las organizaciones de los trabajadores.

En la legislación actual no se permite la libre negociación entre los patrones y los trabajadores, para convenir en la prestación de vivienda para estos últimos. Sería conveniente crear un sistema opcional para los trabajadores y los patrones conforme a sus convenios, de participar o nó en el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, con el fin de constituir una prestación de vivienda más inmediato para los trabajadores, si el patrón tiene los recursos necesarios para poder otorgarlo.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** A nivel instinto y comportamiento animal tenemos la necesidad de "albergar" el cuerpo en una determinada porción de superficie; y que descifra nuestros gestos y actitudes en función de las coordenadas espaciales. En la vivienda el hombre pone de manifiesto el doble instinto, de protegerse contra los excesos del medio natural o algunos congéneres que se consideran nocivos y de apropiarse de una porción de espacio donde las funciones vitales pueden efectuarse sin impedimento alguno. Existe un instinto territorial que se basa en la adquisición y se expresa con el deseo de aislarse del prójimo, pero sin entrar en contradicción con un querer vivir en común; la vivienda es como lugar de reunión de la familia, un núcleo de actividades económicas, autónomas y separadas en donde se desarrollaron las divisiones del trabajo y la conformación de la idea de propiedad privada. Por eso la vivienda es esencial para el hombre con el fin de satisfacer necesidades de orden psicológico, social e instintivo.

**SEGUNDA.** Recomendamos suprimir el término "habitación" de la Ley Federal del Trabajo, porque de acuerdo a la acepción clásica, tipo civilista de esta palabra, es un derecho real "gratuito" a determinada persona, contradiciendo las razones sociales que dieron origen al derecho del trabajo. El derecho a la vivienda no es un derecho real "gratuito", si entendemos lo gratuito como la particularidad de solo generar provechos para una de las partes y gravámenes para la otra. Es una prestación laboral que se le da al trabajador por su trabajo.

Al no encontrarse una definición legal de vivienda proponemos la siguiente: es el lugar, bien inmueble, cuya posesión es solamente de una familia, debiendo ser suficiente para satisfacer sus necesidades esenciales en el orden psíquico y físico.

**TERCERA.** La evolución histórica del derecho a la vivienda en México empieza en el siglo pasado como una preocupación de sanidad en las condiciones de vida de los trabajadores del campo o de los habitantes en la miseria de las ciudades. Durante la Revolución Mexicana surgieron propuestas para el mejoramiento integral de las clases más débiles, la vivienda obrera era una constante en esas ideas, desde los hermanos Flores Magón, con el Programa Liberal Mexicano, hasta el Constituyente de 1916-1917. Al término de la Revolución Mexicana la fracción XII del artículo 123 constitucional era letra muerta. Hubo intentos del gobierno federal para hacerla cumplir, pero fue a través de Reglamentos inconstitucionales. Aún así el gobierno federal pudo satisfacer la demanda de vivienda de varios grupos de trabajadores a través de diversos instrumentos, pero fueron insuficientes para dotar de vivienda a todos los trabajadores. En el año de 1972 se reformó la fracción XII, del artículo 123 y transformó la obligación de otorgar vivienda en una especie de contribución a cargo de todos los patrones del país, al igual que el Instituto Mexicano del Seguro Social, se creó un instituto autónomo de participación tripartita administradora del fondo.

**CUARTA.** El artículo 4º constitucional señala la obligación del Estado de proporcionar una ley con los instrumentos y apoyos necesarios a fin de que la familia disfrute de una vivienda digna. Esta obligación es ineficaz por faltar garantías de tipo económico, político y social, es solo una disposición populista.

**QUINTA.** En la fracción XII, del artículo 123 señala dos diferentes obligaciones para los patrones. El patrón que tiene fuera de las poblaciones el lugar de trabajo, está obligado a construir escuelas, enfermerías y todos los servicios de la comunidad, además de aportar al fondo nacional de la vivienda, única obligación que tienen los demás patrones. Esto es injusto porque el tener el lugar de trabajo fuera de las poblaciones, no significa que el patrón tenga una posición económica holgada, debe de reformarse esta obligación y especificar

las obligaciones que correspondan exclusivamente al patrón y cuales le corresponde proporcionar al Estado.

**SEXTA.** La Ley Federal de Vivienda tiene su base en la planeación de esta actividad. Consideramos que es poco efectiva, porque es una planeación autoritaria, sin la participación en su formulación de los municipios, estados u organismos no gubernamentales, incluso también de los organismos gubernamentales de vivienda. Solo la Secretaría de Desarrollo Social escucha las propuestas, sin obligarse a tomarlas en cuenta.

**SEPTIMA.** Conforme a la ley el INFONAVIT, este es un organismo público descentralizado de servicio social, consideramos incorrecto lo anterior porque este tipo de organismos son extraños en el sistema jurídico mexicano. Esta distinción se basa en la clasificación de los organismos públicos descentralizados aplicable en Francia, dividiéndose estos en tres tipos, de servicio social, de colaboración y regional. Los organismos de servicio son lo que reúnen las características de autonomía presupuestaria, con personal experto y atiende un servicio técnico, un organismo perteneciente a la administración pública central puede tener estas mismas características, por lo que no es necesario que sea descentralizado. El INFONAVIT es además una institución dual, es un organismo descentralizado de servicio y es un organismo fiscal autónomo. Como organismo público descentralizado no es autoridad para efectos de proteger a los particulares a través del juicio de amparo, solo indirectamente si una autoridad acata las decisiones de este tipo de organismos. Como organismo fiscal autónomo si es recurrible al juicio de amparo, por tener fuerza pública para hacer respetar sus determinaciones.

Para organizar internamente al instituto se utilizó la organización de las sociedades anónimas, establecida en la Ley General de Sociedades Mercantiles. No es conveniente esta imitación de instituciones que tienen como

finalidad el lucro para aplicarlas a la realización del derecho social de vivienda, esa forma de organización fue diseñada para que los miembros de esos órganos colectivos, representantes de sí mismos, puedan tener una supervisión de las actividades de la sociedad, principalmente económicas; a diferencia del instituto que su función es satisfacer el derecho a la vivienda para los trabajadores, y los miembros de esos órganos son representantes de clases sociales contrapuestas y del Ejecutivo Federal, lo que implica una responsabilidad ante éstos. Esto provoca una falta de claridad en el gobierno del organismo.

**OCTAVA.** La facultad reglamentaria que establece la ley para la Asamblea General del INFONAVIT es inconstitucional, porque solamente la Constitución faculta al Poder Ejecutivo y no a los órganos de la Administración Pública Federal. Además consideramos que la Asamblea General debe desaparecer, porque su única finalidad es la revisión de los estados financieros, de los presupuestos de egresos e ingresos y los planes de labores, el Consejo de Administración bien puede realizar esas funciones si tiene como misma base la organización tripartita. Además ahí está el ejemplo del Instituto Mexicano del Seguro Social, que solo tiene un órgano colegiado en su organigrama, y esto no afecta en su desempeño.

Por otra parte el Consejo de Administración tiene a su cargo ocho comisiones, la Comisión de vigilancia a su vez tiene a su cargo nueve subcomisiones, esto perjudica la labor del instituto al burocratizar sus funciones, y permite la corrupción, cuyos beneficios son para las organizaciones obreras y patronales ahí representadas.

**NOVENA.** El instituto es supervisado y vigilado por una serie de órganos tanto internos como externos; en lo interno tiene la Comisión de Vigilancia, la Contraloría Interna, la misma Asamblea General; en lo externo la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativa. Todo esto aunque justificado por la corrupción del gobierno y las organizaciones obreras y patronales, provoca burocratización, complican una actividad que debe ser lo más sencilla posible y duplican funciones. Además todos estos órganos son variables dependientes de la voluntad de una sola persona, el Presidente de la República, por lo que no existe una división de poderes en estas actividades de supervisión y vigilancia. Sería conveniente que las funciones de supervisión y vigilancia las realizará el Congreso de la Unión, en una forma más directa.

DECIMA. El Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores no es una fideicomiso, aunque la palabra "fondo" se preste a confusión. Su naturaleza es más cercana a una organización del crédito, como las reguladas en la Ley General de Organizaciones y Actividades del Crédito, pero esto no debe dar pauta para confundir sus actividades con las instituciones y organizaciones de crédito comerciales, porque las actividades del INFONAVIT no deben producir pasivo contingente, por ser el patrimonio de los trabajadores.

DECIMAPRIMERA. Las aportaciones al INFONAVIT son parafiscales, porque son contribuciones establecidos en favor de organismos públicos descentralizados, cuyos montos no pertenecen propiamente al Estado, sino a los trabajadores y a su beneficiarios. Estas no se regulan por la fracción IV del artículo 31 constitucional, por lo que no participa de las características señaladas para las demás contribuciones. El salario integrado para determinar el monto de las aportaciones debe ser el señalado en el artículo 143 de la Ley Federal del Trabajo y no el señalado en el artículo 32 de la Ley del Seguro Social, porque este último perjudica a los patrones en su contabilidad y a los trabajadores en la limitación de sus derechos. Los descuentos al salario general señalado debe ser conforme al acuerdo del patrón y el trabajador, así lo señala la Ley Federal del Trabajo, y no debe ser lo dispuesto por funcionarios del instituto, quienes en todos los casos piden el monto del descuento sea del 25%.

Además los descuentos al salario del trabajador debe ser en salario nominal y no en salario integrado, porque esto último perjudica al trabajador.

**DECIMASEGUNDA.** El INFONAVIT utilizó deferentes sistemas para otorgar créditos a los trabajadores, por selección y sorteo, por promociones y por puntuación. Los dos primeros fueron desechados por ser insuficientes, el último es el usado actualmente; aunque es el sistema más objetivo y no exige ningún requisito extra para el otorgamiento de créditos, tiene el defecto de que es muy limitado el número de beneficiados, además es un sistema practicado en las instituciones de crédito para determinar la línea de crédito a sus clientes, esto es porque la preocupación del instituto actualmente es la posibilidad de recuperar los créditos y no el cumplimiento del derecho constitucional de la vivienda para los trabajadores.

**DECIMATERCERA.** El tipo de acto jurídico con el cual se otorga el crédito a los trabajadores es un guión administrativo, porque es un acto dictado en todos sus aspectos por el Estado para el otorgamiento de un servicio público y que el trabajador solo se adhiere a el. Esta figura jurídica está regulada como contrato de adhesión por la Ley Federal de Protección al Consumidor, aunque no es propiamente un contrato; utiliza formas establecidas por la teoría general de las obligaciones. Entre las cláusulas de los guiones administrativos, conforme a la Ley del INFONAVIT, se encuentra el pacto comisorio, cuyo cumplimiento es *ipso jure*, esto es inconstitucional porque priva de sus derechos a la vivienda a los trabajadores, sin que medie juicio ante tribunales previamente establecidos, con las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

**DECIMACUARTA.** La forma de realizar subastas establecida por la Ley del Instituto es la misma contenida por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, lo que provoca una doble regulación, aunque prevalece la ley especial, esta tiene

una regulación incompleta de estos actos. El acto jurídico que realiza el instituto para el financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales es un contrato civil, el contrato de obra a precio alzado. Este contrato no se menciona en la Ley del INFONAVIT, y en la legislación supletoria, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, es muy deficiente; esta última nos remite a la legislación civil.

**DECIMAQUINTA.** Cuando exista un defecto, vicio oculto o de cualquier responsabilidad emanadas de las viviendas en los conjuntos financiados por el instituto, el contratista es responsable ante los adquirentes; esto es injusto porque el contrato es celebrado entre el instituto y la constructora, por lo que es un acto diferente a la adquisición de la vivienda por parte del trabajador. La responsabilidad en el contrato por medio del cual el trabajador adquiere la vivienda es diferente del contrato de financiamiento del instituto a la constructora, en la cual no participan los trabajadores. La intención es que el instituto no tenga responsabilidad de ningún tipo en los vicios ocultos o defectos de las viviendas, aunque es una de las partes del acto jurídico que otorga vivienda a los trabajadores.

**DECIMASEXTA.** La intromisión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en las prestaciones laborales de los trabajadores limita su mejoramiento. En la ley del INFONAVIT y en las leyes fiscales, se hace patente de lo anterior al ajustar los planes de pensión, establecidos por el patrón o derivados de una contratación colectiva, e los requisitos establecidos por la misma.

**DECIMASEPTIMA.** Aunque el INFONAVIT es el organismo público encargado de hacer factible el derecho a la vivienda establecido en el apartado A, del artículo 123 constitucional; existen excepciones a la misma, este es el caso de los trabajadores de las sociedades nacionales del crédito, que aunque regulados por el apartado B del mismo artículo, participan en el INFONAVIT.

**DECIMAOCTAVA.** El recurso de inconformidad establecido en la Ley del INFONAVIT tiene una naturaleza dual, para los trabajadores y para los patrones; con los primeros consideramos que debe tener los requisitos establecidos para el procedimiento laboral establecido en la Ley Federal del Trabajo; los segundos sus controversias son de naturaleza fiscal.

**DECIMANOVENA.** El procedimiento para la defensa de los particulares por la imposición de sanciones tiene disposiciones inconstitucionales, como la enumeración de las sanciones en un reglamento, esto viola la garantía contenida en el artículo 16 constitucional al no fundamentar cualquier molestia de la autoridad con base en una ley; la acumulación de sanciones por cada uno de los trabajadores y de infracciones viola el artículo 22 constitucional por ser una multa excesiva; al aceptar solo pruebas documentales se viola el artículo 14 por no cumplir con las formalidades del procedimiento.

**VIGESIMA.** Consideramos que el Ejecutivo Federal a través del Plan Nacional de Desarrollo, tiene la intención de privatizar las actividades del INFONAVIT, al favorecer la participación de la banca privada en el ahorro de los trabajadores y en el otorgamiento de crédito, con la venía, del Instituto y de las demás autoridades. Además en la administración de las aportaciones la banca privada tiene una muy importante participación al percibirlos en las cuentas del Sistema de Ahorro para el Retiro con grandes beneficios.

Para una solución integral de la situación de la vivienda para los trabajadores debe participar el único nivel de gobierno que es afectado directamente por decisiones relacionadas con ésta, el municipio. Esto permitiría ampliar los recursos destinados a los municipios, lo cual fortalecería sus finanzas, desaparecería la burocratización, democratizaría las decisiones y permitiría ampliar la solidaridad social no solo entre personas, sino entre niveles de gobierno. El municipio fuerte permitiría crear una verdadera planeación de la

**vivienda, en forma democrática y no el sistema utilizado en la actualidad de bases autoritarias. Esto sería la base de un Sistema Nacional de Planeación de la Vivienda para los Trabajadores que sustituiría al INFONAVIT.**

## BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, "Primer Curso", décima edición, Porrúa, México, 1991.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1989.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Bancario, "Panorama del Sistema Financiero Mexicano", cuarta edición, Porrúa, México, 1991.
- ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo, Derecho Fiscal, novena edición, Themis, México, 1994.
- BORQUEZ, Djed, Crónica del Constituyente, INEHRM, México, 1992.
- BUEN, Néstor de, Derecho del Trabajo, "Derecho Individual y Derecho Colectivo", Tomo II, décima edición, Porrúa, México, 1992.
- BURGOA, Ignacio, El Juicio de Amparo, cuadragésima tercera edición, Porrúa, México, 1991.
- BURGOA, Ignacio, Las Garantías Individuales, vigésimo tercera edición, Porrúa, México, 1991, p. 698.
- CARDENAS GUTIERREZ, Carlos, Manual para la Aplicación de la Ley del INFONAVIT, séptima edición, EFISA, México, 1995.
- CATALAN VALDES, Rafael, Las Nuevas Políticas de Vivienda, Una visión de la Modernización de México, Fondo de Cultura Económica, 1993, México.
- CAVAZOS FLORES, Baltasar, 38 Lecciones de Derecho Laboral, séptima edición, Trillas, México, 1992.
- CERVANTES AHUMADA, Raúl, Títulos y Operaciones de Crédito, décimacuarta edición, Herrero, México, 1991.
- CONTRERAS, Mario y Jesús Tamayo (Compiladores), México en el siglo XX, "Textos y Documentos", Tomo I y II, Lecturas Universitarias, UNAM, México, 1976.

- CORDOVA, Arnaldo, La Ideología de la Revolución Mexicana, Era, México, 1992.
- COSIO VILLEGAS, Daniel (coordinador), Historia Moderna de México, "La Vida Social", tercera edición, Hermes, México, 1973.
- COSIO VILLEGAS, Daniel, Memorias, (Lecturas Mexicanas), Secretaría de Educación Pública - Joaquín Mortiz, México 1986.
- CUEVA, Mario de la, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, décima segunda edición, Porrúa, México, 1990
- DAVALOS MEJIA, Carlos, Títulos y Contratos de Crédito. Quiebras, "Derecho Bancario y Contratos de Crédito", Tomo II, segunda edición, Textos Jurídicos Universitarios, Harla, México, 1992.
- ENGELS, Federico, El Papel de la Transformación del Mono en Hombre, Progreso, URSS, 1979.
- FLORES MAGON, Enrique y Samuel Kaplan, Peleanos contra la Injusticia, Tomo I, (Testimonio del Siglo XX), Universidad Autónoma de Sinaloa, México, 1986.
- FUENTE RODRIGUEZ, Jesús de la y Eduardo Mayet Van Vollenhoven (Coordinadores), Comisión Nacional Bancaria, Nueva Cultura Económica, Fondo de Cultura Económica-Nacional Financiera, México, 1993.
- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, trigésima edición, Porrúa, México, 1992.
- GALINDO GARFIAS, Ignacio, Derecho Civil, "Primer Curso. Parte General. Personas. Familia." novena edición, Porrúa, México, 1989.
- GARZA, José Francisco de la, Derecho Financiero Mexicano, decimasexta edición, Porrúa, México, 1990.
- GONZALEZ CASANOVA, Pablo, La Democracia en México, segunda edición, (Problemas de México), Era, México, 1989.
- GUERRERO, Euquerio, Manual del Derecho del Trabajo, decima octava edición, Porrúa, México, 1994.

- GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, Porrúa, México, 1993.
- GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, Derecho de las Obligaciones, séptima edición, Porrúa, México, 1990.
- HERNANDEZ, José, Martín Fierro, Alianza, España, 1981,.
- JIMENEZ HUERTA, Mariano, Derecho Penal Mexicano, "La Tutela Penal del Patrimonio", Tomo IV, sexta edición, Porrúa, México, 1986.
- KELSEN, Hans, Teoría Pura del Derecho, Trad. Roberto J. Vernengo, Porrúa-UNAM, México, 1991, p. 130.
- LENIN, Vladimir Ilich, Carlos Marx y Federico Engels, Ediciones en lenguas Extranjeras, China, 1977.
- LOMBARDO TOLEDANO, Vicente, Escritos acerca de las Constituciones de México, Tomo II, Centro de Estudios Filosóficos, Políticos y Sociales "Vicente Lombardo Toledano" - SEP - CONACYT, México, 1992.
- MARGADANT SPANJAERDT, Guillermo Floris, Derecho Privado Romano, "Como Introducción a la Cultura Jurídica Contemporánea", decimaoctava edición, Esfinge; México, 1992.
- MARTINEZ, Ifigenia (compiladora), Economía y Democracia, "Una Propuesta Alternativa", Grijalbo, México, 1995
- MARTINEZ BAEZ, Antonio, Obras, "Obras Político-Constitucionales", tomo I, (Nueva Biblioteca Mexicana) UNAM, México, 1994.
- MARX, Carlos, El Capital. Crítica de la Economía Política, "El Proceso de Producción del Capital", Tomo I, Vol. 1-3, décimo cuarta edición, Trad. Pedro Scaron, Siglo XXI, México, 1988
- MARX, Carlos y Federico Engels, La Ideología Alemana, (Biblioteca Marxista) Ediciones de Cultura Popular, México, 1985.
- MARX, Carlos y Federico Engels, Manifiesto del Partido Comunista, Ediciones en Lenguas Extranjeras, China, 1980.
- MORINEAU IDUARTE, Marta y Román Iglesias González, Derecho Romano, (Textos Jurídicos Universitarios), Harla, México, 1987.

- NERUDA, Pablo, Canto General, segunda edición, Seix Barral, España, 1982.
- NORIEGA CANTU, Alfonso, Los Derechos Sociales, "Creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917", UNAM, México, 1988.
- NOVOA MONREAL, Eduardo, El Derecho como Obstáculo al Cambio Social, novena edición, (Nueva Criminología y Derecho), Siglo XXI, México, 1988.
- PEZEU MASSABUAU, Jacques, La Vivienda como Espacio Social, Trad. Leonardo Rodríguez Ozan, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
- RADBRUCH, Gustav, Introducción a la Filosofía del Derecho, Fondo de Cultura Económica, México, 1951.
- RAMIREZ H, Guillermo y Noemí Stolarski (compiladores), La Vivienda Popular en el Área Metropolitana, (Los Retos de la Ciudad de México), Cambio XXI, México, 1993,
- REMOLINA ROQUEÑI, Felipe, El Artículo 123, V Congreso Iberoamericano del Derecho del Trabajo y Seguridad Social, México, 1974.
- RIDING, Alan, Vecinos Distantes, " Un Retrato de los Mexicanos", Joaquín Mortiz, México, 1985.
- RIVA PALACIO, Vicente (Director), México a Través de los Siglos, "Historia General y Completa del Desarrollo Social, Político, Religioso, Militar, Artístico, Científico y Literario desde la Antigüedad más Remota hasta la Epoca Actual", Tomo V, décimo quinta edición, Cumbre, México, 1979.
- SILVA HERZOG, Jesús, Breve Historia de la Revolución Mexicana, "Los Antecedentes y la Etapa Maderista", tomo I, segunda edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1972.
- SILVA HERZOG, Jesús, Una Vida en la Vida de México, segunda edición, (El Hombre y sus Obras), Siglo XXI - El Colegio Nacional, México, 1993.
- TENA RAMIREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México. 1808-1991, decimosexta edición, Porrúa, México, 1991.
- TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, vigesimacuarta edición, Porrúa, México, 1990.

TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo, sexta edición, Porrúa; México, 1981, pp. 268-269

ZAMORA Y VALENCIA, Miguel Ángel, Contratos Civiles, tercera edición, Porrúa, 1989, México.

### LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, segunda edición, McGraw-Hill, México, 1995.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1985.

Ley General de Asentamientos Humanos. Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Ley Federal de Vivienda, décima tercera edición, Porrúa, México, 1995.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ley Federal de Entidades Paraestatales, Legislación de la Administración Pública, cuarta edición, Delma, México, 1995.

Ley Federal del Trabajo, décima edición Porrúa, México, 1966.

Ley Federal del Trabajo, Cámara de Senadores, México, 1970.

Ley Federal del Trabajo, décimo cuarta edición, Oliguin, México, 1995.

Ley del Seguro Social, décimo cuarta edición, Delma, México, 1995.

Ley del INFONAVIT, Comentada por Javier Moreno Padilla, segunda edición, Trillas, México, 1988.

Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, quinta edición, INFONAVIT, México, 1994.

Ley del Impuesto sobre la Renta, Fisco Agenda, sexta edición, EFISA, México, 1995.

Código Fiscal de la Federación, décimo tercera edición, Delma, México, 1995.

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Código de Comercio y Leyes Complementarias, sexagesima edición, México, 1995.

- Ley de Instituciones de Crédito, Comisión Nacional Bancaria, México, 1995.
- Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, PAC, México, 1995.
- Ley Federal de Protección al Consumidor, Procuraduría Federal del Consumidor, México, 1995.
- Código Civil para el Distrito Federal, sexagésima cuarta edición, Porrúa, México, 1995.
- Código Civil del Distrito Federal y territorio de la Baja California de 1870, tipografía de J.M. Aguilar Ortiz, México, 1875.
- Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común, y para toda la República en materia del Fuero Federal, quincuagésima quinta edición, Porrúa, México, 1995.
- Nueva Legislación de Amparo Reformada, Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, quincuagésima tercera edición, Porrúa, México., 1990.
- SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, Legislación Bancaria, Tomo I, SHCP, México, 1980.
- Decreto, Diario del Imperio, 291, tomo II, 18 de diciembre de 1865, p. 666.
- Ley del Trabajo del Estado de Yucatán de 1915, Materiales de Cultura y Divulgación Política Mexicana, PRI, México, 1987.

## HEMEROGRAFIA

- ACOSTA, Carlos, Felipe Cobián, et. al., "Aplaudida solo por las cúpulas empresariales, desconocida por las organizaciones oficiales de obreros y campesinos y al margen del Congreso, la ARE se firmó pese a todo", Proceso, número 992, México, 6 de noviembre de 1995, pp. 6-11

ANDRADE SANCHEZ, Eduardo, "Origen Y Sentido del derecho a la Vivienda como Garantía Social", Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Año VI, Número 18, Septiembre-Diciembre, 1991.

BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, "La vivienda como Prestación Social", Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Año VI, Número 18, Septiembre-Diciembre, 1991.

BECERRIL, Andrea, "Adecuaciones a la Ley del INFONAVIT, demanda la CTM", La Jornada, sábado 11 de noviembre de 1995, p. 23.

BECERRIL, Andrea, "INFONAVIT entregó a la CTM 14, 569 créditos de vivienda", La Jornada, México domingo 12 de noviembre de 1995, p. 21.

BUEN, Néstor de, "Las AFR de Propiedad Social", La Jornada, México, domingo 12 de noviembre de 1995, p. 11.

CALDERON GOMEZ, Judith, "Investigan Fraudes al INFONAVIT por casi N\$ 13 millones", La Jornada, México, Jueves 9 de noviembre de 1995, p. 20.

GOMEZ FLORES, Laura, "Aspira el IMSS incorporar a 10 mil trabajadores informales", La Jornada, miércoles 19 de julio de 1995, p. 21.

GONZALEZ AMADOR, Roberto, "Desempleo Abierto de 6.6% en Mayo", La Jornada, México, martes 18 de julio de 1995.

GONZALEZ AMADOR, Roberto y Juan Antonio Zufiga, "El país estuvo al borde del 'colapso financiero' por el retiro de capitales", La Jornada, México, sábado 2 de septiembre de 1995, p. 49.

IPS, "Fondos de pensión, capaces de provocar terremotos financieros", La Jornada, México, Domingo tres de septiembre de 1995, p. 47.

LAURELL, Asa Cristina, "La Reforma al Sistema de Pensiones", La Jornada Laboral, México, jueves 27 de julio de 1995, pp. 2-3.

MARQUEZ AYALA, David, "Reporte Económico", La Jornada, México, lunes 4 de diciembre de 1995, pp. 56-57.

ORTUZAR, Ximena, "El sistema de Pensiones de Chile, del que se copio el Mexicano, antidemocrático: los trabajadores ni siquiera pueden opinar", Proceso, número 992, México, 6 de noviembre de 1995, pp. 14-15.

PEREZ DUARTE Y NOROÑA, Alicia Elena, "¿Protección Jurídica de la Vivienda Familiar", Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Año VI, No. 18, México, septiembre-diciembre de 1991, pp. 419-427.

SOBERON MAINERO, Miguel, "Acciones del Estado en Materia de Vivienda", Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, número 18, México, septiembre - diciembre 1981, pp. 453-463.

ZUÑIGA, Juan Antonio, "La Desocupación llegará a 10.9% al finalizar el año", La Jornada, México, martes 18 de julio de 1995, p.41.

"Denuncia el INFONAVIT fraude en la gestión de créditos en Cancún", La Jornada, México, miércoles 8 de noviembre de 1995

"¿..Y donde esta el SAR?", La Jornada Laboral, México, jueves 28 de septiembre de 1995, p. 4.

#### OTRAS FUENTES

Biblia de Jerusalén, Trad. José Angel Ubieta et al., CELAM, España, 1992.

CABANELLAS, Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, tomo IV, décima primera edición, Heliasta, Argentina, 1977.

CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION, Derechos del Pueblo Mexicano, "Antecedentes, Origen y Evolución del Articulado Constitucional, Tomo XII, Miguel Angel Porrúa, México, 1985.

CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917, Diario de Debates, INEHRM, México, 1985.

CONSEJO CONSULTIVO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD, El Combate a la Pobreza, segunda edición, El Nacional, México, 1991, pp. 27-28..

COROMINAS Joan, y José A. Pascual, Diccionario Crítico Etimológico Castellano Hispánico, vol. V, Gredos. España. 1991.

Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado, décima edición, Larousse, México, 1991.

DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Tomo I, México, 1994.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, tomo IV, sexta edición, Porrúa, México; 1993.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACION, La Constitución y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación, Tomo III, Suprema Corte de Justicia de la Federación -Fondo de Cultura Económica, México, 1992.