

615

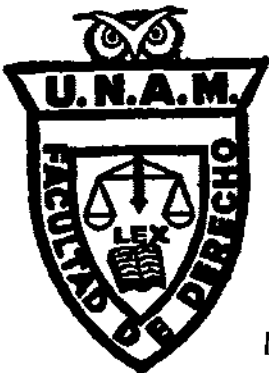


# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO  
Y SEGURIDAD SOCIAL

EL INCUMPLIMIENTO AL DERECHO DE  
VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
CLAUDIA MONTES DE OCA DIAZ



ASESOR: DR. JOEL SEGURA MATA

291801

MEXICO, CIUDAD UNIVERSITARIA

2001



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 DIOS:*

A QUIEN DE LE DOY GRACIAS POR HABERME DADO FUERZA Y VOLUNTAD PARA VENCER LOS OBSTACULOS QUE SE HAN PRESENTADO EN MI VIDA Y A QUIEN LE RUEGO QUE NUNCA ME ALEJE DE SU MANO.

*A MIS PADRES:*

LE DOY GRACIAS A DIOS POR HABER PUESTO EN MI CAMINO A ESOS DOS SERES MARAVILLOSOS QUE SIEMPRE ME HAN BRINDADO TODO SU APOYO Y COMPRESION SIN RECIBIR NADA A CAMBIO, Y A LOS CUALES NUNCA PODRE PAGARLES LO QUE HA HECHO POR MI; COMO UN TESTIMONIO DE ETERNO AGRADECIMIENTO. LOS QUIERO Y RESPETO. GRACIAS.

*A MI PEQUEÑA FERNANDA:*

QUE ES LA LUZ DE MI VIDA Y QUIEN CON SU PRESENCIA ME HA IMPULSADO PARA ALCANZAR ESTE TRIUNFO Y POR QUIEN PRETENDO SEGUIR ADELANTE Y VENCER TODOS LOS OBSTACULOS QUE LA VIDA ME PONGA. TE AMO.

**INDICE**  
**PROLOGO**  
**INTRODUCCION**

**CAPITULO PRIMERO**  
**GENERALIDADES**

	Pág.
1.1 El Estado y sus políticas de Vivienda.....	1
1.2 El Derecho Social y su autonomía.....	10
1.3 La Justicia Social .....	18
1.4 El Derecho a la Vivienda y la obligación de la Empresa.....	27
1.5 La obligación del Estado y la Solidaridad Social. ....	35

**CAPITULO SEGUNDO**  
**MARCO HISTÓRICO**

2.1 Antecedentes del Derecho Social.....	46
2.2 La Constitución de 1917.....	52
2.3 El artículo 123 apartado A fracción XII.....	57
2.4 La Ley Federal del Trabajo de 1931.....	63
2.5 El Anteproyecto de 1967.....	69
2.6 La Ley Federal del Trabajo de 1970.....	73

## **CAPITULO TERCERO**

### **EL INFONAVIT Y SU SITUACIÓN ACTUAL**

3.1 La naturaleza jurídica de la vivienda.....	79
3.2 Creación de la organización tripartita.....	83
3.3 La Ley Federal de Vivienda .....	89
3.4 Los fines del INFONAVIT dentro y fuera del SAR. ....	91
3.5 La Ley del INFONAVIT y sus reformas.....	100
3.6 La Ley del SAR vigente.....	106
3.7 Su impacto como organismo fiscal autónomo.....	112

## **CAPITULO CUARTO**

### **EL DERECHO A LA VIVIENDA Y SU INCUMPLIMIENTO**

4.1 Las causas que originaron el incumplimiento al derecho de vivienda.....	120
4.2 Como se perdió el derecho a la vivienda con la ley de 1972.....	126
4.3 La influencia de un Sistema del Ahorro para el Retiro.....	131
4.4 Cambio de una obligación patronal a una obligación social.....	135
4.5 Consecuencias de la perdida del derecho de vivienda y el malestar social. ....	140
4.6 Recuperación de un derecho para la clase trabajadora.....	143

## **CONCLUSIONES**

## **BIBLIOGRAFIA**

## INTRODUCCIÓN

Las condiciones sociales que gestó la Revolución de 1910, el Partido Liberal Mexicano estableció en su programa la obligación de proporcionar habitaciones decorosas a los trabajadores, la Asamblea Constituyente de 1916 al estructurar el artículo 123 señaló en el cuarto dictamen al artículo 5 entre las bases que integraban el proyecto sobre legislación de trabajo de la "obligación de proporcionar habitaciones" no deben quedar exentas las negociaciones establecidas en algún centro de población, en virtud de que no siempre se encuentra en un lugar alojamientos higiénicos para clase obrera .

La Constitución mexicana, promulgada el 5 de febrero de 1917, por primera vez en la historia de las constituciones del mundo, afirma los puntos básicos de la reglamentación de los derechos de los trabajadores es la expresión de la lucha armada iniciada en 1910 es la voluntad de la nación de hacer justicia a la clase trabajadora .

En lo que se refiere a la materia de trabajo, el proyecto de Constitución de Carranza era muy pobre, fueron los diputados obreros quienes reflejando el sentir de sus representados, expusieron luego de un interesantísimo debate, la necesidad de reunir en un título específico todos los aspectos relativos al trabajo, el primer texto del artículo 123 respondió a las inquietudes generadas durante los años anteriores a su aprobación.

Es difícil separar el análisis del artículo 123 de lo que se puede llamar la filosofía de la Revolución que le dio vida, se encuentran reflejadas en el texto original, las corrientes de la época, nacidas durante el proceso revolucionario;

el Constituyente de Querétaro lo elaboro con gran pasión y con un espíritu abierto al porvenir.

Constitucionalmente la fracción XII del artículo 123, otorgaba un derecho de vivienda, prevenía la obligación de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas por las que se podría cobrar rentas que excedieran una cantidad determinada del valor catastral de las fincas esta obligación era para las negociaciones que estuvieran situadas dentro de las poblaciones y emplearan una cantidad determinada de trabajadores.

Sin embargo dicha obligación no se cumplía por que le faltaba una reglamentación, es por eso que surgió la Ley de 1931; pero aun así siguió sin el debido cumplimiento, se considero que el Estado tenia el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y se busco una formula que a la vez que armonizara los derechos del trabajo con los del capital, no constituyera un obstáculo grave para el desarrollo y progreso de la industria nacional.

Una de las preocupaciones del Congreso Constituyente de 1917 fue el problema de las habitaciones de los trabajadores, la casa es el local donde se forma y crece la familia y donde se educa a los hijos de tal manera que constituye una de las condiciones primordiales para la elevación de los niveles de vida de los hombres, la exposición de motivos de 1968 apunto en torno a esta situación

El proceso que se inicio con Carranza y solo se interrumpe con Cárdenas llevo a su fin en 1968 pese a la derrota del movimiento y a toda la tragedia siempre se mantuvo "el orden jurídico" para seguir luchando por los derechos del pueblo mexicano que ponía limitaciones que evitaban encontrar una buena solución .

La Ley de 1970 contempla una nueva idea sobre las viviendas, cabría la posibilidad de que los trabajadores adquirieran las habitaciones mediante un convenio de aportación por parte de las empresas, que no se precisaba y el financiamiento para completar el costo de la construcción que debería ser cubierto por los trabajadores, como el artículo constitucional no señalaba la calidad de los trabajadores que gozarían del citado derecho se determinó que fueran los trabajadores de planta, con una antigüedad de un año.

En 1972 se publicó la ley que creó el Infonavit, como respuesta de una sentida demanda de la clase trabajadora por ver cumplida la disposición prevista por el Constituyente de 1917, en el sentido en que los patrones estarían obligados a proporcionar a sus trabajadores viviendas, la obligación se había eximido a las negociaciones con las características antes mencionadas la disposición constitucional consolidó uno de los derechos laborales más avanzados del mundo; fragmentario por que únicamente preveía la solución del problema de vivienda.

La concepción del Instituto surgió del reconocimiento de la imposibilidad práctica de dotar de vivienda a todos los trabajadores, tanto por la insuficiencia de recursos financieros como por el hecho de que no todos estarían necesariamente interesados en adquirirla, surgió también como una muestra de solidaridad ya que los trabajadores con menos necesidades habitacionales difieren sus derechos en favor de los más necesitados; se constituyó alrededor de la creación de un fondo revolviente y consistente para el financiamiento a la construcción y para el otorgamiento de créditos individuales de vivienda.

En 1983 se elevó a rango constitucional el derecho a la vivienda y en diciembre de ese mismo año se expidió la Ley Federal de Vivienda que reglamenta el artículo cuarto párrafo quinto de nuestra carta magna, el objetivo general de esta ley es el de ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda a



fin de beneficiar a mayor numero de familias de preferencia a trabajadores no asalariados, a los pobres de las zonas urbanas, a los campesinos y a la población de ingresos medios.

En 1992 se reformaron los ordenamientos reguladores del Seguro Social y del Infonavit con objeto de establecer un nuevo esquema de seguridad social denominado Sistema del Ahorro para el Retiro, que tiene por objeto generar cuentas individuales para los derechohabientes que tienen la obligación de afiliarse a regímenes obligatorios pero cuya finalidad se soporta en la generación de ahorro individual, con finalidad dual; procurar vivienda digna para los trabajadores y establecer un sistema personal y complementario de pensión .

De acuerdo a lo anterior si queremos construir realmente un "derecho a la vivienda digna y decorosa" es necesario un importante esfuerzo por concebir de manera distinta a los derechos de la segunda generación, así como una importante labor tan doctrinal como legislativa para dotarlos de contenido y construir sus mecanismos propios de defensa, las que forzosamente han de pasar por una mas amplia participación democrática y mas estrictos y transparentes controles de la actividad publica .

La pérdida del derecho de vivienda, trajo consigo consecuencias y malestares al Sector de los Trabajadores, por que el dinero del pueblo fue puesto en manos del Sector Empresarial, ya que los recursos de dicho financiamiento están siendo administrados por representantes de la empresa, el Estado debería considerar que no es favorable su participación en este nuevo sistema para obtener vivienda, pues dicha intervención solo ha causado la pérdida de dicho Derecho.

Es triste que un Derecho ganado por el pueblo para el pueblo se entregara de esa manera, recuperar ese Derecho seria lo ideal para la clase trabajadora y para el pueblo mexicano que tanto lucho para tenerlo, lo cual traería consigo no solo recuperar el derecho sino devolverle la dignidad al trabajador en condiciones dignas de vida para el y su familia y pudiera tener un mejor desarrollo laboral como fue la idea del constituyente de 1917, el proporcionar buenas condiciones de vida traería mejores resultados de trabajo.

# CAPITULO PRIMERO

## GENERALIDADES

### 1.1 EL ESTADO Y SUS POLÍTICAS DE VIVIENDA

"El Estado mexicano ha querido velar por los intereses del país en que vivimos como es el caso del problema de la vivienda, México es un país con un grave problema de crecimiento demográfico, con un sistema financiero que no ofrece suficiente crédito para la construcción de vivienda el principal problema es la escasez de tierra y las disposiciones legales que tradicionalmente inhibían la oferta de vivienda para renta, esto ha constituido un gran reto para los distintos gobiernos emanados de la Revolución han hecho frente en las últimas décadas." <sup>1</sup>

El Estado ha decidido asumir un papel protagónico en el proceso de generación de vivienda revelando claramente la vocación de justicia social y de solidaridad social que ha caracterizado a los gobiernos revolucionarios de este país, revelando de esta manera el carácter y contenido de nuestra Constitución Política; con resultados diversos reflejando las condiciones políticas y económicas por las que ha atravesado el país.

" El gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, sensible a lo que México reclamaba y atento a las grandes transformaciones que se están dando y se darán, hizo del cambio el gran objetivo de su gobierno e hizo de la modernización del país la estrategia para llevarlo a cabo, en este sexenio de la modernización con respecto a la vivienda no podía haberse hecho de otra manera, los esquemas existentes, las políticas que había, no podían haber permanecido inmutables, al margen de las transformaciones y se han dado

---

<sup>1</sup>CATALAN VALDES, Rafael. Las nuevas políticas de vivienda, tercera edición, FCE México, 1993 p.7

cambios trascendentales, conservando lo que funcionaba bien y modificando lo que debían modificar.<sup>2</sup>

La participación del Estado en los procesos de generación de vivienda tiene claros antecedentes de justicia y solidaridad social, en 1925 se creó la Dirección de Pensiones Civiles, en sus atribuciones estaba el otorgar créditos a los trabajadores del Estado para la construcción o adquisición de viviendas, en 1932 se expidió la Ley General de Instituciones de Crédito, la cual dispuso entre sus artículos transitorios la constitución del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, las primeras operaciones crediticias en materia de vivienda de ambas instituciones se efectuaron hasta la siguiente década.

\*Por decreto presidencial emitido en 1934 se facultó al Departamento del Distrito Federal para la construcción de viviendas económicas destinadas a sus trabajadores de ingresos mínimos, la siguiente década de 1940 a 1950 fueron decisivos los decretos de congelación de rentas de 1942 y de 1948 que buscaban aliviar el problema de la vivienda popular de alquiler ante presiones inflacionarias y el consecuente deterioro salarial.<sup>3</sup>

Destaca la creación del Banco de Fomento de la Habitación en 1943, en esa misma época salen los Reglamentos de Construcciones y Servicios Urbanos y de Fraccionamientos de Terrenos en el Distrito Federal que servirán de modelo para otros similares. Ambos reglamentos tuvieron impacto en la dinámica de la inversión inmobiliaria privada, por contener requerimientos mínimos, pues buscaban proteger al usuario, frenaron su ritmo de crecimiento.

---

<sup>2</sup> BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. "Reunión sobre vivienda en el Centro de estudios políticos económicos y sociales" PRI D;F 12 abril de 1988, p. 92.

<sup>3</sup> Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, D.O.F. segunda sección 12 de noviembre de 1988, p.11.

En el sexenio 1946-1952 se actualizó la legislación relacionada con instituciones de crédito y organismos auxiliares, en 1949 una nueva ley orgánica orientó al BNHUOP hacia las actividades de ahorro y préstamo para la adquisición de viviendas, otorgando un papel central en cuanto a vivienda; de 1950 a 1970 cuando México experimentaba un desarrollo económico sin precedentes años de estabilidad política, años de consolidación institucional, fueron los años del milagro mexicano.

“El aumento del crédito externo que pasó de 6.7% de la intervención bruta estatal en los cuarenta al 30% entre 1959 y 1962 da cuenta de la participación creciente del Estado en la construcción de infraestructura básica, indispensable para el desarrollo del país, en las respuestas a las alianzas del Estado con las organizaciones populares establecidas desde los años treinta.”<sup>4</sup>

El modelo de sustitución de importaciones de protección estatal decrecimiento con base en el mercado interno comenzó a evidenciar claros síntomas de agotamiento en la década de los sesenta; el milagro mexicano llegaba a su fin, pero en el proceso, se había dado, también un reacomodo de la población, México había dejado de ser quizá para siempre un país rural.

Surgió, así, en el Estado de México el Instituto de Acción Urbana e Integración Social en 1970 con atribuciones no solo para construir si no también para realizar estudios urbanos y atender a la regularización de la tenencia de la tierra, en ese mismo año en la ciudad de México inició sus actividades la Dirección de la Habitación Popular del Departamento del Distrito Federal, un año después el ya existente Instituto Nacional de la Vivienda se transformó en el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda estaba facultado para tramitar expropiaciones de tierra para vivienda.

---

<sup>4</sup>GARZA, Gustavo. El proceso de industrialización en la ciudad de México, Pac México, 1985 p 141.

En 1970 y 1971 se dieron los pasos los pasos antes mencionados, 1972 fue un año particularmente prodigo en avances para estimular la construcción de vivienda, se tomaron acciones importantes y trascendentes que en mucho contribuyeron a dar un jalón significativo al actividad habitacional; surgió así, el INFONAVIT, el Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, por su importancia, se creó un organismo dependiente del ISSSTE, el fondo de la vivienda para trabajadores del estado, creado bajo un esquema conceptual muy parecido al del INFONAVIT salvo que los recursos financieros no habrían de provenir del sector empresarial si no como era natural, del mismo Estado, quien habría de aportar el 5% de sus salarios de sus trabajadores.

\*Las necesidades de vivienda de los miembros de las fuerzas armadas, un año después, se estableció el Fondo de la Vivienda Militar se constituyó en 1973 el fideicomiso de interés social para el desarrollo de la ciudad de México, mejor conocido como FIDEURBE y, con un hábito de acción nacional en 1974 se crea CORETT, Comisión que se encargaría de la regulación de la tenencia de la tierra, aspecto este de gran importancia en México dada la existencia de amplias y numerosas zonas urbanas ubicadas en tierras ejidales “<sup>5</sup>

Al cambio de administración federal se elaboró un instrumento idóneo para ordenar, coordinar, y articular las diversas acciones requeridas para avanzar en materia habitacional: el programa nacional de vivienda 1977-1982, con base en la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 y derivados del plan nacional de desarrollo urbano dicho programa ubicó conceptualmente, al problema habitacional, dentro de un marco totalizador.

\*Planteo así, la necesidad de crear un marco de acción global, integral, con objetivos, políticas y estrategias únicas, lo cual permitió encauzar el esfuerzo

---

<sup>5</sup> CATALAN VALDÉS, Rafael. Las nuevas políticas de vivienda, ob.cit. p.35.

que el país realizara en relación con la vivienda; en el sexenio 1977-1982 por los organismos públicos, casi un millón de acciones de vivienda; FONHAPO, un organismo que con el paso del tiempo adquiriría una importancia especial por dirigir acciones al segmento de la población más desprotegida, a la población no asalariada que percibiera ingresos anuales inferiores a 2.5 veces el salario mínimo anuales.<sup>6</sup>

La respuesta del Estado a las necesidades de vivienda de los sectores de más bajos ingresos, no asalariados, fue configurándose gradualmente en las décadas de los setentas y ochentas y, paso de proporcionar lotes de terreno con servicios, primero, a los llamados pies de casa posteriormente a diversos apoyos para la vivienda progresiva, esto es, para que los propios interesados fueran construyendo su casa en la medida que lo permitiera sus posibilidades.

Estas condiciones de operación se hicieron insostenibles y ya en 1987 se dieron algunas modificaciones para hacer que los créditos evolucionaran en la medida que lo hacían los salarios mínimos, vinculando ambos a índices del comportamiento económico; esta era la situación que en materia de vivienda existía en México al inicio de la modernización, la necesidad de realizar cambios y ajustes para hacer mejor frente a la situación.

"El reto era buscar una nueva estrategia de desarrollo que permitiera un uso más eficiente y una asignación más justa de los recursos al tiempo que se implementaban los cambios necesarios para recuperar el crecimiento económico, la solución al problema de la vivienda así como la atención a la demanda de una mejor calidad de vida, estaban íntimamente ligadas a la recuperación del desarrollo justo; el cambio emprendido, por lo tanto, tuvo por objeto buscar el crecimiento económico para hacer efectivo la posibilidad del

---

<sup>6</sup> Ibidem. p. 78.

desarrollo social, el cual se concibe mas allá meramente economistas, como un medio para elevar un nivel de vida de la población en pocas palabras, se busco imponer a la política económica un criterio social."<sup>7</sup>

El cambio en las políticas de vivienda por fuerza debía pasar por la modernización de los organismos encargados de su financiamiento y además, para lograr una mayor participación de los distintos sectores involucrados, esto es cambiar para lograr eficiencia y trabajo en equipo del Estado y de la sociedad civil en su conjunto, en términos generales podemos decir que era necesario disminuir el subsidio en el otorgamiento de los créditos para los sectores medios y los de bajos ingresos y apoyar mas acciones de vivienda progresiva y mejorada siendo el problema del déficit habitacional tanto de carácter cuantitativo como cualitativo.

El cambio implicaba, además la necesidad de adecuar el marco jurídico a modo que pudieran surgir las nuevas políticas de vivienda; la necesidad de alcanzar las estructuras administrativas para poder disponer de mas dinero para las actividades sustantivas; era preciso, también inducir una mayor oferta de vivienda nueva por parte del sector privado y apoyar en las tareas de autoconstrucción a los grupos populares organizados.

"En síntesis, para hacer mas eficaces los instrumentos y mas productivos los recursos para apoyar mas decididamente a los que menos tienen y además, para no desechar iniciativa de la sociedad con regulaciones excesivas; esos eran los retos a los que la nueva administración tuvo que hacer frente, retos que como siempre sucede, representaban a la vez oportunidades."<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Ibidem. pp.60-61.

<sup>8</sup> Ibidem. p. 63



"Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, por mas que se pretenda avanzar en el progreso de un pueblo esto no puede lograrse sin una economía fortalecida de un desarrollo sostenido con este objetivo central es que se planteo una estrategia de modernización de vida política económica y social del país mediante la realización de tres grandes acuerdos nacionales: el Acuerdo para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, el Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad en Precios y el Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida."<sup>9</sup>

Ellos estructuraron y articularon las líneas del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, para atender lo político, lo económico y social, concentramos la atención en lo social en el Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida; en se establecen cuatro estrategias para mejorarlo:

- Creación de empleos productivos y bien remunerados.
- Atención a las demandas sociales prioritarias.
- Protección al medio ambiente.
- Erradicación de la pobreza extrema.

Para ello, el Plan Nacional de Desarrollo planteo asignar al gasto social la máxima prioridad en los presupuestos anuales de egresos de la Federación, así como la concentración con los demás niveles de gobierno y de la sociedad; en materia de vivienda el cambio fue congruente, no podía ser de otro modo, con las estrategias de modernización del país, y consistió en esencia, en reconocer primero, la necesidad de modificar el *statu quo*, y segundo en considerar al problema de la vivienda como un problema social, si pero fundamentalmente como lo que es: un problema financiero, la insuficiencia de viviendas es un efecto la insuficiencia financiera es la causa.

---

<sup>9</sup> SALINAS DE GORTARI, Carlos "IV Informe de Gobierno", Presidencia de la República. 1992, p.94.

Una vivienda digna y suficientemente provista de servicios de agua potable energía eléctrica y drenaje sanitario es un componente básico de bienestar social es sobre esta parte que partió la definición de objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Nacional de Vivienda 1990 - 1994 en estos documentos es donde se plasmo la política de vivienda, los siguientes objetivos:

- Avanzar que cada familia cuente con una vivienda digna y decorosa.
- Propiciar las condiciones suficientes para que la sociedad en su conjunto este en posibilidad de edificar las nuevas viviendas requeridas por el incremento poblacional.
- Convertir a la vivienda en un factor fundamental para el ordenamiento racional de los asentamientos humanos.
- Aprovechar el efecto multiplicador que tiene la vivienda en la actividad económica para reactivar el aparato productivo y promover el empleo.

Los grandes objetivos gubernamentales para buscar la solución para las necesidades de vivienda para la población, se procedió a trabajar a las nuevas demandas y para asentar las bases que propiciara un desarrollo de los procesos de construcción de vivienda en el mediano y largo plazo se requerían nuevas estrategias y nuevas políticas para mejor utilización de los instrumentos creados por el Estado Mexicano con anterioridad haciendo los ajustes y las reformas pertinentes para desarrollar nuevos esquemas y nuevos instrumentos que propiciaran una mayor participación de todos los mexicanos en la solución del problema.

“Ambos fueron establecidos con el claro propósito de catalizar y orientar la actividad habitacional del Estado y de la sociedad civil hacia la consecución de los objetivos enunciados, el Sistema Nacional de Planeación Democrática, este

programa considera las propuestas y lineamientos que en materia habitacional estableció el Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994 tal y como lo estipulan las leyes de Planeación y la Ley Federal de Vivienda, el programa es el marco normativo de la acción habitacional en nuestro país, guarda un carácter obligatorio para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que estén involucradas en la ejecución de programas de vivienda.<sup>10</sup>

"Estas acciones quedan plasmadas en once grandes rubros y son: Coordinación institucional financiamiento, mejoramiento urbano autosugestión, vivienda en arrendamiento, tierra, vivienda rural, insumos normas y tecnologías, simplificación administrativa e investigación y capacitación; este documento articula el accionar del Estado y de la sociedad en lo concerniente a la vivienda, constituye a la vez una carta de navegación para el cambio y un instrumento que normaría y conduciría las acciones de los protagonistas en el escenario de la morada de los mexicanos, estos once rubros identifican a los once principales problemas."<sup>11</sup>

En el sector vivienda, que requieren para su atención de once líneas de estrategia prioritaria y que se transforma, finalmente en otros programas de acción, en cuanto a la coordinación institucional, el objetivo específico fue avanzar en la consolidación del Sistema Nacional de Vivienda para lograr una mejor coordinación entre las dependencias federales, los organismos públicos de vivienda y los gobiernos estatales y municipales para lograr una mayor eficiencia en la utilización de los recursos disponibles, la descentralización de las decisiones en materia habitacional y la modernización de los organismos de vivienda.

---

<sup>10</sup> DAVALOS, José. "Antología de la planeación en México 1917-1985" tomo 14. FCE México, 1985. p 13

<sup>11</sup> CATALAN VALDÉS, Rafael. Las nuevas políticas de vivienda, ob.cit. p.p. 66-67.

## 1.2 EL DERECHO SOCIAL Y SU AUTONOMÍA:

El Derecho Social es el resultado de una nueva concepción del hombre por el derecho: la concepción individualista se oriente hacia un tipo de hombre egoísta y calculador idealmente aislado y a quien se supone, igual a los demás y viviendo a todo margen del vínculo social, "un Derecho Social" integrado por el Derecho Económico y el Derecho Obrero; las ideas de Radbruch a este respecto son brillantes y fueron expuestas en 1929, en forma de elegante, por lo que se le estima sostenedor del nuevo derecho.

Nuestros constituyentes habían hablado antes que otros legisladores y juristas de *derecho social* y *garantías sociales* puede concretarse el sentido de la clasificación propuesta, así el derecho del Estado es derecho público; el derecho de los individuos es derecho privado, y el derecho de los obreros, campesinos, núcleos de población y en general los económicamente débiles constituye el *Derecho Social*.

"Mario de la Cueva en su idea de Derecho Social sigue el pensamiento de RADBRUCH, a quien considera el visionario del Derecho Social del porvenir NESTOR DE BUEN también expone ideas del DERECHO SOCIAL, pero tampoco lo define concretamente."

Las fuerzas del *Derecho Social* hay que buscarlas en el derecho económico y en el derecho obrero, y en la necesidad ingente de proteger a todos los débiles; en las fuentes directas del derecho educativo familiar inquilinario, rural, asistencial de seguridad, la idea de Derecho Social Mexicano se funda en la necesidad de proteger a los débiles, obreros campesinos, menores, mujeres, débiles económicos y por consiguiente a los grupos de que forman parte, frente a los patronos o empresarios latifundistas en una palabra explotadores.

---

\* DE LA CUEVA, Mario. El nuevo derecho mexicano del trabajo, tomo II, tercera edición, Porrúa, México, 1991, p. 312

El Derecho Social es el conjunto de principios, instituciones y normas que en función de integración protegen, tutelan y reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles; por primera vez se usó el término de Derecho Social en 1927, luego en 1935 y finalmente en 1950 se presentó una idea más amplia de esta manera: conjunto de normas tutelares de la sociedad y de sus grupos débiles, obreros campesinos, artesanos, consignadas en las Constituciones modernas y en los códigos orgánicos o reglamentarios.

El Derecho social nació en México frente al derecho público y privado en nuestra Constitución de 1917, nuestras normas constitucionales del trabajo, sustantivas y procesales, no son simplemente proteccionistas y equilibradas, en la socialización del derecho, si no reivindicatorias de la clase obrera, de los campesinos y de los económicamente débiles; no son estatutos reguladores entre las dos clases sociales en pugna, si no que tienen por finalidad imponer justicia social reivindicando los derechos del proletariado.

El Derecho Social del Trabajo es exclusivo de los trabajadores por consiguiente no deben incluirse en él los "derechos" que pueden tener los patrones, empresarios, capitalistas y en general, explotadores y exclavistas; tampoco se mencionara ninguna disposición de las leyes que se dicen reglamentarias del artículo 123 y que comprende derechos que en favor de la clase capitalista salvo las disposiciones generales sobre "equilibrios" y "justicia social"; la disciplina social del trabajo, a la que incluyen indebidamente dentro del derecho del trabajo los "derechos" de los patrones o empresarios hasta el grado de considerarlos como garantías sociales, lo cual es inamisible por todos conceptos.]

\*En primer lugar, MARIO DE LA CUEVA, al referirse a la justificación de la imperatividad del derecho del trabajo declara textualmente:

La justificación de la imperatividad del derecho del trabajo resulta de la naturaleza misma de las relaciones económicas de producción: las relaciones entre el capital y el trabajo, son necesarias pues no pueden concebirse que el capital se negara a utilizar al trabajo, ni este a

aquel, y las mas elemental justicia exige que se fijen los derechos mínimos de uno y otro, que fundamentalmente son, respecto al trabajo un determinado nivel social para cada trabajador, y la defensa de su salud y de su vida y para el capital, el respeto a la propiedad privada y el derecho a percibir una utilidad razonable".\*\*

La definición siguiente es la propia teoría jurídica y social del artículo 123 : la supresión de la explotación del hombre por el hombre, ni la protección, ni la dignidad de los trabajadores, son los únicos objetivos del derecho laboral mexicano, pues su finalidad social expresada concretamente en su mensaje, es la reivindicación de los derechos del proletariado.

"Definición: Conjunto de principios, normas e instituciones que protegen dignifican y tienden a reivindicar a todos los que viven de sus esfuerzos materiales o intelectuales, para la realización de su destino histórico: socializar la vida humana." Trueba Urbina Alberto.\*\*\*

Las estructuras económicas del régimen capitalista en nuestro país, estimuladas con inversiones neocoloniales, fortalecen ficticiamente la legislación, administración y jurisdicción burguesa, por lo que queda a cargo de la clase obrera a realizar el cambio de estructuras económicas a través del derecho de revolución que le confiere el artículo 123 que aun no cumple su destino histórico.

En el proceso de formación y en las normas de derecho mexicano del trabajo y de la previsión social tiene su origen la Teoría Integral así como de la identificación y fusión del Derecho Social en el artículo 123 de la Constitución de 1917 ya que sus normas no solo son proteccionistas, si no reivindicatorias de los trabajadores, en el campo de la producción económica y en la vida misma en razón de su carácter clasista, nacieron simultáneamente en la Ley Fundamental del Derecho Social y el Derecho del Trabajo, pero este solo es parte de aquel por que el Derecho Social también nace con el derecho agrario

---

\*\* Ibidem p316

\*\*\* TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo derecho del trabajo, tercera edición, Porrúa, México, 1975, p. 102

en el artículo 27, de donde resulta la grandeza del Derecho Social como norma genérica de las demás disciplinas, especies del mismo en la carta magna.

El artículo 123 encuentra la naturaleza social del derecho del trabajo, el carácter proteccionista de sus estatus en favor de los trabajadores en el campo de la producción económica y en toda prestación de servicios, así como su finalidad reivindicatoria; todo lo cual se advierte en la dialéctica de los constituyentes de Querétaro creadores de la primera carta del trabajo en el mundo a partir de esta Carta nace el Derecho Mexicano del Trabajo y proyecta su luz en todos los continentes.

El ilustre abogado jalisciense Don Ignacio L. Vallarta sostuvo la teoría de que la Constitución no debe contener preceptos reglamentarios, cuando se discutía precisamente la libertad de trabajo que confundió con el derecho protector de los trabajadores, Macías era la columna vertebral del Congreso Constituyente sabio, sin embargo le imprimió al artículo 123 sentido clasista, hizo del derecho constitucional del trabajo un derecho de clase, inminentemente ortodoxo, no obstante que le llamaban "Monseñor" y "reaccionario" es el único que invoca a Marx y a su monumental obra El Capital, y aun que muchos quieran ocultarlo, la dialéctica marxista la recoge el texto del artículo 123 .

Los principios de luchas de clases y de la reivindicación fueron aprobados por la soberana asamblea, creando un nuevo derecho mexicano del trabajo, a un nuevo e incomprensido en toda su magnitud, que no solo tiene por objeto redimir al trabajador industrial u obrero, sino al trabajador en general, incluyendo al autónomo a todo prestador de servicios ya sea medico, abogado, ingeniero, etc. modificándose el preámbulo del proyecto del artículo 123, en los términos siguientes:

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre trabajo, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo.

Por ello el artículo 123 es un instrumento de lucha de clase inspirado en la dialéctica marxista, para socializar los bienes de la producción a través de normas específicas que consignan tres derechos reivindicatorias fundamentalmente de la clase trabajadora: el de participar en los beneficios de las empresas y lo de asociación profesional y huelga, como parte integrante del derecho del trabajo y por lo mismo, así nacieron en nuestro país los estatus sociales del trabajo y de la prevención social y consigo mismo el derecho a la revolución proletaria para la reivindicación de los derechos de los trabajadores, tal es la esencia estructuralista de la Teoría Integral fincada en la función revolucionaria del derecho del trabajo.

Las normas de previsión social de nuestro artículo 123, son puntos de partida para extender la seguridad social a todos los económicamente débiles; solo así habrá cumplido su destino el derecho del trabajo, porque hasta ahora el derecho de la seguridad social forma parte de este con tendencia a conquistar autonomía dentro del campo del Derecho Social el mensaje del artículo 123 es categórico.

TRUEBA URBINA ALBERTO "Reconocer, que el DERECHO DE IGUALDAD ENTRE EL QUE DA Y EL QUE RECIBE EL TRABAJO, es una necesidad de la justicia y se impone no solo el aseguramiento de las condiciones humanas y del trabajo, como las de salubridad de locales, preservación moral, salario justo y garantías para los riesgos que amenazan al obrero en el ejercicio de su empleo si no fomentar la organización de establecimientos de beneficencia e instituciones de previsión social. En relación con los trabajadores de dictamen reconoció como tales no solo a los obreros, si no en general a todos los prestadores de servicios mereciendo la aprobación de la asamblea."\*\*\*\*

---

\*\*\*\* Ibidem p. 308



La naturaleza del derecho se deriva de las causas que originaron su nacimiento y de su objetivo fundamental, pudiendo concretarse así: el derecho del trabajo es reivindicador de la entidad humana desposeída que solo cuenta con su fuerza de trabajo para subsistir caracterizándose por su mayor proximidad a la vida; propugna el mejoramiento económico de los trabajadores; y significa la acción socializadora que inicia la transformación de la sociedad burguesa hacia un nuevo régimen social de Derecho.

Nuestro artículo 123, mas precisamente el derecho mexicano del trabajo y de la previsión social, se introdujo en el Tratado de Paz de Versalles de 1919; por primera vez se acepto después de la primera Gran Guerra de 1914 -1918 la idea de justicia social que los grandes juristas del mundo solo contemplan en función de la protección de todos los débiles del mundo; pero el concepto de justicia social en nuestro Derecho Social es mas amplio, ya que su finalidad es también reivindicatoria. Nuestra revolución en el Congreso Constituyente de Querétaro ( 1916 - 1917) tuvo una particularidad creadora, de carácter social mas que político, pues hasta entonces no habían sido otras revoluciones de naturaleza social .

El desmoronamiento de concepto del Estado como potencia soberana como poder de mando así como la cooperación de gobernantes y gobernados en interés de todos; presentando las grandes líneas del derecho nuevo sobre nuevos apogemas: la fuerza crea el derecho y el derecho como política de la fuerza. para salvar a todos los desamparados y superar las condiciones de miseria que originaba la postguerra.

## - Su Autonomía:

El concepto de autonomía tiene su origen en la antigüedad, los griegos y los romanos lo fundaban en la facultad que tenían en los Estados para gobernarse por sus propias leyes, de donde provienen las famosas autonomías regionales, providenciales y comunales; pero en el campo del derecho clásico se hablaba de la autonomía de la voluntad, en relación con los particulares. Y frente a la autonomía del derecho público y privado surgió la autonomía del Derecho Social.

Desde luego que las leyes de carácter público y privado a partir de la Constitución mexicana de 1917, se estremecieron con nuevos estatus de carácter social que por la naturaleza de los mismos se les denominó sociales incluyendo entre aquellos las materias de trabajo, previsión social, económicas agrarias y otras ramas y a otras que tal vez se estructuren en el futuro en relación con la autonomía del Derecho Social.

Podemos distinguir las siguientes:

--Autonomía legislativa: en el 123 el derecho del trabajo y previsión social por lo que el conjunto de estos preceptos legales originaron un nuevo derecho frente a las garantías individuales y a las funciones del Estado, todos en su conjunto constituyeron la Declaración de Derechos Sociales y, por lo mismo, nació en la Ley Fundamental de la más alta categoría el Derecho Social, de donde proviene su autonomía.

"El Derecho Social. "Derecho autónomo de los grupos sociales": Según el filósofo alemán Krause el término Derecho Social es el derecho que emana por modo autónomo de cada asociación u organismo social a fin de regir su vida interior .

En la llamada Escuela de Derecho Libre ya palpaba la idea de un derecho de la sociedad, el cual desarrollo Eugenio Ehrlich da luz a la sociología del derecho y lógica jurídica. Estas ideas de derecho social no corresponde al auténtico Derecho Social. Trueba Urbina Alberto." \*\*\*\*\*

---

\*\*\*\*\* Ibidem p 343

-Autonomía científica: Las teorías en relación con dichos preceptos que en su conjunto forman un derecho nuevo que se conoce nacional e internacionalmente con el nombre de Derecho Social, se formaron especialidades de cada materia por su contenido social y se inició la elaboración de teorías contrarias al derecho clásico y, por su naturaleza en abierta pugna frente al derecho público y privado, y desde que entraron en vigor los mencionados estatus sociales en las interpretaciones de los juristas y tribunales, avanzando día con día, no solo el alcance de las leyes si no la interpretación de las mismas, haciéndolas valer en las jurisdicciones sociales.

--Autonomía didáctica: en las Facultades de Derecho las naturaleza de dichas normas sociales y aunque nunca se han establecido cátedras de Derecho Social por el arraigo de la tradición jurídica de carácter doctrinario, sin embargo, se han explicado las nuevas materias en cátedras del derecho la educación, del trabajo, de la seguridad social, de economía inclusive respecto a la naturaleza de las sociedades cooperativas integradas por los trabajadores, es decir, por obreros campesinos y económicamente débiles, y también gozan de autonomía las diversas jurisdicciones de cada una de las ramas jurídicas mencionadas por lo que se aplica el Derecho Social en sus respectivas materias aunque en ocasiones se aplican las leyes sociales con sentido burgués." <sup>12</sup>

Así como Ramírez fue el precursor que el Derecho Social en nuestro país y en el mundo, también los constituyentes de 1917 fueron creadores del Derecho Social Positivo, una revolución origino la Declaración de Derechos en Virginia 1776, otra la Declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano de 1789, luego la constitución francesa de la segunda República, en nuestro

---

<sup>12</sup> TRUEBA URBINA, Alberto, Derecho social mexicano, tomo I, segunda edición, Porrúa, México, 1978. p.p 295-297.

tiempo una revolución propicio un admirable código: la Constitución mexicana de 1917.

\* La teoría de Trueba Urbina se funda en los preceptos constitucionales 3, 27, 28, 123; y por consiguiente el Derecho Social Mexicano no solo es proteccionista, tutelador y benefactor de todos los débiles, sino reivindicador de los explotados, trabajadores, campesinos y económicamente débiles; es a la vez instrumento de lucha para la transformación de las estructuras económico - capitalistas y medio de establecer un régimen socialista de acuerdo con las necesidades de la vida nacional y de nuestra historia." <sup>13</sup>

"El Derecho Social tiene su origen en los hechos normativos de comunión, también el derecho individual encarna los valores morales personales en tanto que el Derecho Social activa los valores morales transpersonales, se reconoce que el Derecho Social tiene el carácter de estatal, pero es autónomo." <sup>14</sup>

### **1.3 LA JUSTICIA SOCIAL:**

La Justicia Social es uno de los primordiales fines del Estado dentro de un régimen democrático entraña un concepto y una situación que consiste en una síntesis armónica y de respetabilidad mutua entre los intereses sociales y los intereses particulares del individuo, sin esa esencia sintética no puede validamente hablarse de justicia social, ya que al romperse el equilibrio, se incide fatalmente en cualquiera de estos dos extremos indeseables que son: el totalitarismo colectivista y el individualismo que solo atiende a la esfera particular de cada quien.

---

<sup>13</sup>. "Derecho Social: es un Derecho Autónomo de comunión que integra objetivamente cada totalidad activa real y que encarna un valor positivo extratemporal." Ibidem. p. 321

<sup>14</sup> Ibidem. p.p.323-327.

La indudable existencia y la actuación de los intereses sociales en toda colectividad humana, plantean la necesidad de establecer, un criterio para que unos y otros vivan en constante y dinámico equilibrio dentro de un régimen que asegure su mutua respetabilidad y superación, precisamente en la implantación de ese equilibrio y de esa respetabilidad estriba la justicia social. La libertad tiene sus imprescindibles limitaciones que la demarcan como un derecho dentro del contexto social, sin tales limitaciones caería en libertinaje que es un aspecto negativo y perjudicial, dichas limitaciones no deben extenderse a tal grado que se elimine la libertad del hombre, por otra parte, debe considerarse que las limitaciones no deben ser tan reducidas o leves que dan lugar a la marginación de importantes intereses sociales de diferente contenido, ante este dilema se ha procurado brindar algunos criterios para lograr la justicia social .

" Los criterios que se han establecido en las hipótesis restrictivas de la libertad humana dentro de la vida social y son las siguientes :todo acto que realice el individuo y que dañen los derechos e intereses de otra persona incide fuera de la libertad y, por ende, de la justicia; es evidente que dentro de los intereses particulares de cada quien están los intereses colectivos, que se resumen dentro del concepto genérico de "interés social" el cual a su vez presenta diversas implicaciones demográficas, que se expresan en el "interés público", el "interés común", el interés nacional el interés general o el interés mayoritario." <sup>15</sup>

Atendiendo a la indiscutible acción del interés social sobre el interés particular, a nadie le debe estar permitido desplegar su conducta mediante actos que lesionen o perjudiquen dicho interés en sus variadas manifestaciones, si la

<sup>15</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo. Tercera edición, Porrúa, México. 1992. pp 264-266

prevalencia del interés social sobre el interés particular impone a todo miembro de la sociedad la obligación negativa de no comportarse nocivamente en perjuicio de la colectividad, toda persona, merece el inobjetable principio de solidaridad humana.

Por otra parte si la justicia social es incompatible con la explotación y degradación del hombre por el Estado (puridad conceptual debe decirse "por el gobierno del Estado"), una de sus más importantes finalidades consiste en eliminar la explotación del hombre por el hombre dentro de la vida comunitaria, la abolición de ambos tipos de explotaciones en cuya consecuencia radica la esencia teleológica la justicia social se persigue respectivamente, mediante la institución "de garantías individuales o del gobernado y de garantías sociales."

Esto debiéndose ambas a comprender dentro de un ordenamiento jurídico unitario y coordinado en armoniosa síntesis autorice al Estado, para intervenir en la vida socio - económica del pueblo a efecto de impedir la explotación del hombre por el hombre y obtener el mejoramiento de las mayorías humanas dentro de la sociedad y le prohíba por la otra convertir a la persona en su instrumento servil.

El conjunto de estas normas jurídicas fundamentales, consignadas en el ordenamiento constitucional implica las garantías individuales o del gobernado y de las que gozan todo sujeto moral o físico cuyo hábito particular sea materia de un acto de autoridad; consiguientemente si uno de los objetivos de la justicia social estriba en evitar la explotación del hombre por el Estado o mejor dicho, por el gobierno del Estado, el orden jurídico que en ella se inspire en la política gubernativa que tienda a realizarla deben prever y observar respectivamente las citadas garantías.

Ahora bien, para impedir esta posibilidad de explotación y sancionarla en los casos en que se actualice, el orden jurídico debe establecer un conjunto de normas que consignen un régimen de preservación a favor de la clase laborante y, por ende, de todos y cada uno de sus elementos individuales componentes mas aun ese orden tiene como exigencia deontologica fijar las bases conforme a las cuales los órganos del Estado puedan realizar una actividad tendiente a elevar el nivel de vida de los sectores humanos mayoritarios de la población a efecto de conseguir una existencia decorosa para sus miembros integrantes, en todos sus aspectos el conjunto normativo que se estatuya bajo esos objetivos es lo que se denomina garantías sociales, cuyo establecimiento, protección y ampliación es otra de las finalidades inherentes a la justicia social radicando su esencia teleologica en las tendencias coordinadas a la siguiente Institución y observancia de las "garantías del gobernado".

"El criterio subjetivista de Kelsen en torno a la justicia, en nuestro país si se ha llegado a objetar la justicia social, por que se ha plasmado jurídicamente en los artículos 3, 27, 28, 123 de la Constitución, estos preceptos fundamentales, tiene como finalidad convertir en garantías sociales, el derecho a la educación, el reparto equitativo de la riqueza publica ó sea socialización de la propiedad privada, la tutela del trabajo humano en todas sus manifestaciones, en términos generales, proteger a todos los económicamente débiles; constituyen dichas disposiciones del derecho social constitucional, o bien la objetivación jurídica de la justicia social." <sup>16</sup>

La justicia social es evidentemente principio y fin del Derecho Social, la generalidad de los tratadistas sociales están de acuerdo en que la justicia social es el fin del derecho, y aun que tengamos que contrariar nuevamente a Kelsen,

---

<sup>16</sup>TRUEBA URBINA, Alberto. Derecho Social Mexicano, ob.cit. p.329.

la justicia social como fin del nuevo derecho no mueren los conceptos de la Constitución, sigue viviendo en ella y en la aplicación constante de sus textos la justicia social es una realidad jurídica en nuestro país, con linderos perfectamente definidos, las leyes sociales modernas protegen al obrero frente al patrono, al campesino frente al latifundista, la justicia social.

Se ha dicho en muchos tonos tiene como objetivo dignificar la persona humana y al mismo tiempo humanizar la vida jurídica y económica, se fundamenta en el nuevo concepto de libertad por que la justicia social es la revelación de la libertad frente a la dictadura del Estado burgués y del hombre poseedor de los elementos de la producción y de la riqueza pública; por esto la justicia social reivindicatoria se ha universalizado .

La formula de Ulpiano contenida en las Instituciones de Justiniano textualmente dice: "Justicia es la constante y perpetua voluntad de dar a cada uno lo que es suyo", este concepto genérico de justicia sirvió para alimentar el sentido del derecho durante muchos siglos; es decir hasta afines del siglo XIX y casi principios del actual, tal concepto de justicia patrimonialista significa el respeto absoluto a la propiedad y a la libertad individual, es la justicia del derecho privado, pero los principios jurídicos de propiedad y libertad han sufrido serio quebranto en los últimos tiempos la socialización de la libertad y de la propiedad se han universalizado, por virtud del nuevo Derecho Social el concepto de justicia de Ulpiano se ha relegado y no es aplicable en nuestros días.

"El Derecho Social es derecho positivo porque se consigna en normas fundamentales y orgánicos que son postulados de justicia social, el Derecho Social en el orden jurídico es la mejor conjugación de la justicia social, la expresión justicia social constituye un principio universal y un principio nacional consignado



en la Constitución de la República de 1917 como principio universal, la justicia social es el primero de los derechos humanos, es el derecho de vivir dignamente, el hombre tiene derecho de obtener su desarrollo espiritual y bienestar material dentro de un marco de libertad cívica y de seguridad económica y también de dignidad humana por eso la justicia social significa la libertad del hombre frente al hombre mismo que es el peor enemigo del hombre" <sup>17</sup>

La justicia que regula las relaciones de los individuos considerados como miembros de las clases sociales entre sí y con el Estado se le llama justicia social; la justicia social es la justicia del Derecho Social como derecho de integración por eso la justicia que trata de realizar la política social es la justicia social; es decir la justicia que regula las relaciones de los individuos considerados, no en lo que los separa, sino en lo que los une como miembros de una clase social, las relaciones de estas clases entre sí y las de unas y otras con el Estado .

"El Derecho Social ordena un régimen que las desigualdades tradicionales han mantenido desordenadamente; solo estableciendo este orden se protege y reivindica al débil frente al poderoso, en esta virtud el DERECHO SOCIAL ES JUSTICIA SOCIAL, por que una y otra tiene la misma finalidad, proteger, tutelar y reivindicar a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles; por que derecho y justicia que no reivindican a los débiles frente a los fuertes no es justicia y menos justicia social." <sup>18</sup>

MARIO DE LA CUEVA se refiere concretamente a la Ley Federal del Trabajo 1970, a cuya estructura y formación contribuyó y a ello se debe particularmente que el mismo invoque los términos de "equilibrio" y "justicia social", evocando

<sup>17</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. "Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos", PRI, 1996 p.32

<sup>18</sup>TRUEBA URBINA, Alberto. Derecho social mexicano. ob.cit. p.p 329-335.

naturalmente a la Ética Nicomaquea en sus dos aspectos de justicia: distributiva y correctiva, subdividiendo esta en la justicia para los actos ilícitos y justicia para las transacciones privadas.

Y luego agrega: "la idea de la justicia social es bien distinta, pues según se deduce de las disposiciones legales, la finalidad de las normas de trabajo no es regular la proporción aritmética del intercambio de las prestaciones en las conmutaciones privadas, sino que esta mas cerca de la justicia distributiva, ya que su finalidad, en aplicación a las clases sociales en pugna el artículo 3 de la Ley Federal del Trabajo tiene por objeto distribuir los bienes de la producción económica de manera que el trabajo, que es el elemento humano y consecuentemente, el valor supremo, obtenga una participación que lo coloque en un nivel económico decoroso, este propósito de la justicia social.

El derecho del trabajo no es un derecho patrimonial, por que no se refiere a cosas que estén en el comercio, y por que no regula el tránsito de ellas de un patrimonio a otro, sino que su concepto es mas humano, la parte mas humana del orden jurídico, pues su fin es asegurar la salud y la vida del hombre - trabajador y elevarlo sobre los valores patrimoniales que quiere decir, es derecho que se ocupa primero de la satisfacción de las necesidades materiales del hombre, para lanzarlo después a los reinos múltiples del espíritu de, ahí donde se forma la cultura personal y de la humanidad; y llega a la conclusión de que el fin del derecho del trabajo no es prorrogar la explotación del hombre y de la injusticia, y sino extirparlas."<sup>19</sup>

NESTOR DE BUEN, al referirse al artículo 2 de la nueva ley cuya función es conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patronos, cuando decimos que la nueva ley le da la espalda al artículo 123

---

<sup>19</sup> Ibidem. p.712.

constitucional, cuya función es revolucionaria, para imponer el equilibrio burgués del siglo pasado entre trabajadores y patronos; pero en relación con la justicia social después de referirse a la justicia social de Pío X.

El economista inglés ARNOLD TOYNBEE que señala que el concepto de justicia social varía de acuerdo con el tiempo que se tenga para hacer la revolución social si hay poco tiempo, si la crisis inminente, la justicia social puede equivaler a alimentos, vivienda y ropa, si la situación no es tan grave la justicia social significa la reforma de la estructura económica y educación para todos.

La idea de la justicia social es luz que brota especialmente del artículo 123 es una categoría que regula las relaciones de trabajo en forma diversa a como lo hace la concepción tradicional de la justicia; pretender realizar la justicia social en el equilibrio de las relaciones entre los factores de producción, entre obreros y empresarios, para establecer la igualdad y la armonía de dos fuerzas antagónicas y que tienden a destruirse, por que la función de la justicia social es precisamente la de romper ese equilibrio mediante la protección de la fuerza del trabajo hasta alcanzar la ruptura de la armonía y socializar el capital reivindicando en favor de los trabajadores o del proletariado los bienes de la producción.

Por eso el derecho social es justicia social, por lo que ambos conceptos se identifican de tal manera que tienen el mismo objetivo y destino: socializar los bienes de la producción, mediante un cambio estructural económico así como la vida misma en función de satisfacer las necesidades del proletariado sin explotación de este, ya que la socialización de la vida constituye el aprovechamiento de todos los dones de la naturaleza en beneficio de los hombres .

La justicia social debe de penetrar en las instituciones y en la vida entera de los pueblos, su eficacia debe manifestarse sobre todo en la creación de un orden jurídico y social que informe toda la ley económica (Montevideo, 1937) también dentro de una línea cristiana nos dice que "la justicia social se nos presenta como la virtud que tiene como fin realizar el bienestar de la organización social, como una tendencia a repartir equitativamente los bienes naturales, regula y dirige sobre todo el orden económico equilibrando las clases sociales y suprimiendo eventualmente las deficiencias del contrato de trabajo. "

Para Luis Recasens Siches, estableció que se trata "ante todo del derecho a un salario justo, pues el trabajo del hombre, no es una mercancía sometida a la simple ley de la oferta y la demanda, el salario debe suministrar los medios para la vida del trabajador y de su familia a un nivel de existencia suficientemente humano, en relación con las condiciones normales de una determinada sociedad." <sup>20</sup>

Es decir la justicia social impone deberes a los particulares frente a otros particulares, solo por su pertenencia a determinada clase social y lleva inclusive al Estado a asumir responsabilidades sociales, para cuya atención (seguro social y vivienda) el Estado recoge las aportaciones de los particulares, patrones y trabajadores y eventualmente, hace su propia aportación .

Una idea revolucionaria de transformación violenta de la sociedad si no en relación a la tesis económica de la plusvalía que construyó Carlos Marx, equilibrio significa entonces proporcionalidad y medida, pero no actitud imparcial ni arbitraje del Estado ante dos contendientes de fuerzas niveladas.

---

<sup>20</sup> RECASENS SICHES, Luis . Panorama del pensamiento jurídico en el siglo XX. Porrúa, México, 1963 pp 841-842.

## 1.4 EL DERECHO A LA VIVIENDA Y LA OBLIGACIÓN DE LA EMPRESA.

Cuando las causas sociales que dieron origen a la revolución de 1910 observa con tristeza lo mucho que nos falta en la tarea de dignificar a nuestro pueblo, las vecindades, las ciudades perdidas, los jacales, la insalubridad y la miseria continua siendo el basamento de las residencias los palacios y los rascacielos.

En 1810, la habitación constituía un grave problema iniciábamos el camino de la reivindicación de 1821 el problema había crecido estábamos en la autonomía en 1857 el problema iba en aumento nos encontrábamos en la ruta del liberalismo y del nacionalismo, en 1917 el problema tenía caracteres dantescos conducíamos el país en las ideas de la revolución social.

El problema social de la vivienda tiene profundas raíces, Carlos Marx en "El Capital" se refiere a esta cuestión: "en México, la esclavitud aparece disfrazada bajo la forma de peonaje, mediante anticipos que han de rescatarse trabajando y que se transmite de generación a generación, el peón y no solo el si no también su familia, pase a ser de hecho propiedad de otras personas y de sus familiares."\*\*\*\*\*

Los peones vivían en la miseria mas grande, por toda habitación tenían un jacal sin ventanas ni chimenea, cuyo mobiliario estaba compuesto por una mesa construida por ellos mismos, unas cuantas sillas burdamente clavadas y un baúl en el que quedaban todas las pertenencias de la familia, por lo común no tenían camas viéndose obligados a dormir en el suelo sobre petates.

---

\*\*\*\*\* Ibidem p.321

La Asamblea Constituyente de 1916 al estructurar el artículo 123 señaló en el cuarto dictamen al artículo 5 entre las bases que integraban el proyecto sobre legislación de trabajo de la obligación de proporcionar habitaciones, no deben quedar exentas las negociaciones establecidas en algún centro de población, en virtud de que no siempre se encuentra en un lugar alojamientos higiénicos para clase obrera.

Como hizo mención el diputado Manjarrez fueron los obreros, fueron los humildes y fue la raza, fueron los indios, los yanquis y los de la sierra de Puebla los que, agrupándose en formidables columnas militares y dirigidos por valientes generales, se lanzaron a la olímpica contienda hasta llegar al triunfo, entonces señores diputados, es cuando se ha visto que esta no es una revolución política si no una revolución social.

El licenciado José Natividad Macías, manifestó con relación a las habitaciones; "como ven ustedes la protección al trabajador es completa ni las leyes americanas, ni las leyes inglesas, ni las leyes belgas conceden a los trabajadores de aquellas naciones lo que este proyecto de ley concede a los obreros mexicanos: casas secas, aireadas, perfectamente higiénicas que tengan cuando menos tres piezas; tendrán agua; están dotadas de agua y si no la hubiera a una distancia de 500 metros, no se les podrá exigir que paguen; en caso de que no haya mercado como se establece en el artículo 27 esta obligado el propietario de la negociación a llevar allí los artículos de primera necesidad, al precio de la plaza mas inmediata recargando únicamente los gastos necesarios para el transporte; tienen ustedes, pues, una protección completa sobre el particular..."\*\*\*\*\*

El Constituyente estableció la obligación a los patrones de otorgar a sus trabajadores, para suprimir las condiciones de promiscuidad e insalubridad en

---

\*\*\*\*\* Ibidem p.218

que vivían, habitaciones cómodas e higiénicas, cuando: las empresas se encuentren fuera de las poblaciones; cuando las empresas se encuentren en las poblaciones y tengan mas de cien trabajadores. No se estableció que las habitaciones se dieran en propiedad o se permitiera su adquisición por los trabajadores, si no simplemente la posibilidad de cobrar una modesta renta desde luego que esta obligación debía condicionarse a la permanencia en el empleo, de tal manera que el patrón pudiera recuperar la habitación en el momento en que cesara la relación de trabajo.

En el hábitat del trabajador y en las relaciones del mismo con el empleo una de las motivaciones de mayor trascendencia que le impulsa en las prestaciones de servicios es obtener un beneficio económico que le permita vivir con decoro y dentro de los límites mínimos de higiene comodidad y tranquilidad familiar, si no por hemos partido de la idea de que esta aspiración ha procurado resolverla el Estado y a ello obedecen numerosos planes y programas que por igual se han puesto en ejecución lo mismo en países capitalistas que socialistas.

La solución es que en la actualidad se han dado en los grandes centros industriales abarcan, por una parte, la construcción del mayor número de viviendas ya sea en condominios o en viviendas unifamiliares, de acuerdo con las exigencias de cada sector de población o a la disponibilidad de espacio; y por la otra la ubicación de estos conjuntos habitacionales en lugares próximos al trabajo para evitar el cansancio y las molestias que un prolongado traslado representan y reducen la capacidad física y el descanso del trabajador.

Otra alternativa ha sido obligar a los patronos a proporcionar en algunos casos habitación a sus trabajadores como prestación adicional al salario tal y como se trato de implantarlo entre nosotros con resultados negativos por desgracia, pero con soluciones practicas y eficaces en otros países, en otro punto tal vez el

menos apropiado pero sin duda el mas costoso es el ampliar la red de comunicaciones urbanas para facilitar el transporte desde el domicilio del obrero hasta el centro de actividades laborales .

El sociólogo Chombart de Lauwer dice: "que en las viejas ciudades que alcanzan el umbral critico la única solución posible al problema es un eficaz y rápido sistema de comunicación interna, pues difícilmente podrían ponerse en practica métodos de renovación urbana que favorecieran la construcción de habitaciones en próxima periferia." <sup>21</sup>

El fenómeno, según lo explican los sociólogos, es de doble acción: en los comienzos de la industrialización, al fijar las autoridades espacios propios para la instalación de fabricas y comercios se buscaban zonas despobladas con la finalidad de que a su alrededor se desarrollara una zona habitacional, a ambas se le dotaba de infraestructura urbana elemental dejándose a empresas fraccionadoras la tarea de formar las colonias que habitarían los futuros trabajadores y sus familias.

A partir del régimen del General Cárdenas las soluciones para otorgar vivienda a los obreros encontraron un cauce diferente al de otros países se iniciaron asentamientos humanos irregulares; empezaron a formarse en las grandes ciudades las llamadas "colonias proletarias" y se impusieron con el tiempo los "cinturones de miseria", verdaderos hacinamientos urbanos sin los servicios elementales de agua, luz y drenaje que hubieron de ser regularizados por las autoridades mediante la expropiación de las tierras donde tales asentamientos han tenido lugar y el reconocimiento del derecho de propiedad de los predios, mediante el pago de pequeñas cuotas mensuales proporcionales al salario mínimo vigente.

---

<sup>21</sup> CHOMBART DE LAUWER, Paul H. La localización de los lugares de trabajo., PUF, Paris 1952, p.120



Un intento de regularizar por la vía legal estos asentamientos fue materia de un acuerdo dictado por el General Ávila Camacho y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 19 de noviembre de 1941 para crear un Comité Intersecretarial de la Habitación para Trabajadores, con la idea de levantar colonias obreras "sin violentar los intereses de los propietarios de las fuerzas de producción".

Es indudable que el fomento de "colonias proletarias" a las que después de su formación se les dota de alguna urbanización, no era ni ha sido, a pesar de los años transcurridos ninguna solución en materia de vivienda obrera la realización comprobó otro fenómeno: los únicos trabajadores que podían adquirir en esas condiciones casas -habitación, eran los que tenían medios para sufragar la legalización de los asentamientos irregulares, alguno de los cuales los adquirían de quien ni siquiera contaban con medios económicos para pagar la tierra y los servicios.

### **--La Obligación de la Empresa:**

Las obligaciones son ideas sociales que se encuentran en una estructura determinada en virtud de que nacieron con un origen social; son situaciones de carácter permanente no importando su destino; tienen una construcción bien definida, que puede sufrir ciertas transformaciones, mas no de fondo y no excluyen la libertad, sino que queda protegida y no se deja al libre juego de las partes.

La razón por la cual en el derecho del trabajo existen obligaciones, se encuentra en que la relación laboral y todos los aspectos que las misma trae consigo, no pueden dejarse a la libre voluntad de las partes componentes de la relación, por la notable desproporción de uno y otro sujetos, por lo que el

legislador interviene para nivelar de cierta manera dichas fuerzas mediante disposiciones legales a las cuales deben sujetarse el patrón y el trabajador.

Se ha definido a la obligación como una relación de derecho por la cual una persona esta comprometida a dar, hacer o no hacer una cosa en favor de otra, la obligación consiste en la relación jurídica entre dos personas, una de las cuales es deudora y la otra acreedora; la relación total se llama obligación: considerada especialmente del lado pasivo se llama deuda, si del lado activo se denomina crédito, en ocasiones en sentido vulgar se denomina deuda

Los elementos de la obligación en materia laboral son: los sujetos, el objeto que es la materia de la pretensión y la relación jurídica:

1.- Los sujetos: como se sabe bien, los sujetos son el trabajador que siempre es una persona física o el patrón que puede ser una persona física o moral.

2.-El objeto o materia de la obligación laboral se ha considerado que es el trabajo, el desgaste físico o intelectual o bien como se ha llamado fuerza de trabajo, algunos autores consideran que dicho objeto es doble, el trabajo y el salario.

3.-La relación jurídica es el lazo de unión, es una idea abstracta que une al trabajador con el patrón, las fuentes de las obligaciones laborales son exclusivamente la relación de trabajo cualquiera que sea el acto de su origen (artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo ), el contrato individual de trabajo, el contrato colectivo de trabajo y el contrato ley .

Es obligación patronal cumplir con las disposiciones de las normas de trabajo aplicables a sus empresas o establecimientos y esto resulta mas que lógico ante la disposición primera de la ley que establece que la misma es de observancia general en toda la República; por lo mismo no podría aceptarse

incumplimiento de sus disposiciones, ni aun con acuerdo en contrario de trabajadores y patronos; de allí que resulta obligatorio a los patronos el cumplir las disposiciones de las normas de trabajo y la falta de cumplimiento de las mismas puede producir consecuencias variables que van desde rescisiones de contratos de trabajo por parte de los propios trabajadores o bien sanciones administrativas impuestas por las autoridades competentes.

El guardar a los trabajadores la debida consideración en todos los aspectos es una obligación primordial, el respeto es un elemento primordial para el nivel de vida de los trabajadores, esta obligación debe ser respetada en un doble sentido como persona y como trabajador o sea en la relación no laboral que pudiera existir entre patrón y trabajador, debe haber consideración y respeto en guarda de la dignidad que como persona merece el trabajador y dentro de una relación laboral el mejor desempeño de las funciones laborales y mejores resultados para las empresas.

La fracción XII del artículo 123 en su redacción original, previo la posibilidad de establecer algún compromiso de los patronos para facilitar al menos la adquisición en propiedad de casas - habitación a sus trabajadores, pero ante la imposibilidad de estructurar de inmediato un sistema jurídico adecuado se dejó como único compromiso la construcción de viviendas cuándo las empresas estuviesen ubicadas mas allá de un límite de tres kilómetros de las poblaciones y empleasen mas de cien trabajadores.

Se dispuso, que entre tanto no se entregaran a los trabajadores las viviendas a que tuvieran derecho, percibirían una compensación mensual la que se fijaría en los convenios aludidos, la realidad de nuestros días es que la clase obrera necesita casa, vestido y sustento son los elementos esenciales para la vida humana precisamente en dicho orden se ha establecido como presupuesto

social ineludible la necesidad de habitación en primer plano va el sustento, para que el trabajador tenga una existencia decorosa, y para el logro de tal propósito debe contarse con la habitación, por que es la base de la familia para el progreso, ya que el hombre al formar su hogar lo primero que requiere es un techo seguro con un mínimo de servicios.

Para otros el derecho del trabajo debe apoyar la concepción de que la vivienda constituye una responsabilidad de las empresas, proporcionar habitación al trabajador es condición ineludible en el funcionamiento de las empresas, ya que a dicha provisión no debe vérsese como un capricho si no como condición de existencia, en tanto esta no es un almacén de maquinas inmóviles sino la acción combinada del trabajo y del capital en la producción de bienes y servicios.

La vivienda en nuestra época no es producto de un fenómeno propio de un determinado grupo social, puede ser motivo de ostentación o lujo en algunos sectores o significar un gasto indispensable para mantener cierto prestigio; quizá represente el anhelo de adquirir exagerada comodidad en cualquier terreno que se le examine mas que aspiración propia del hombre que alcanza determinado nivel económico, la casa es insustituible necesidad de la clase obrera.

Mario de la Cueva: "Desde el imperio romano la necesidad de habitación ha constituido una de las mas angustiosas necesidades humanas, a tal grado que un poema titulado Los trabajos y los días, el poeta Hesíodo consignaba que para "el hombre lo mas importante era la casa, la mujer y el buey labrador". Dijo que dejaba a los expertos la averiguación de que si el poeta coloco en forma intencionada, en primer termino la casa, por que la realidad ha sido que los hombres iniciaron en ella una vida diferente a la de las cuevas de la prehistoria y a la de las chozas y barrancas de nuestros campos y ciudades perdidas. Para el en este verso se vislumbra parte del contenido del discurso pronunciado por el licenciado Macías en el seno del constituyente el 28 de diciembre de 1916, tal vez el primero en la historia universal en el cual se hizo referencia a *la obligación de las empresas de proporcionar habitaciones a sus trabajadores*, ya que ni las leyes norteamericanas, ni las inglesas, francesas o belgas conceden lo que impuso el proyecto

formulando a indicación de Don Venustiano Carranza: la de entregar casas secas, aireadas, perfectamente higiénicas que tendrán cuando menos tres piezas, dotadas de agua, visionaria pretensión que también se encuentra en la exposición de motivos de la ley de 1970, en donde se indica "que la casa es el lugar donde se forma la familia y donde se educa a los hijos de tal manera que constituye una de las condiciones primordiales para la elevación de los niveles de vida de los hombres."

" La obligación establecida a los empleadores que descansa en la fracción XII del artículo 123 faculta a los trabajadores para exigir en cualquier momento, el cumplimiento de la obligación; demuestra que los trabajadores tienen conciencia de que no sería posible exigir el cumplimiento total o inmediato de dicha fracción lo cual quiere decir que la reglamentación que se dicto tiende a regular el ejercicio de un derecho que esta vivo y que es exigible."<sup>22</sup>

## 1.5 LA OBLIGACIÓN DEL ESTADO Y LA SOLIDARIDAD SOCIAL:

" Para poder saber cual es la obligación del Estado se necesita conocer de antemano las necesidades sociales, (primero hay que definir que es una necesidad: se entiende en un primer sentido vulgar, la falta de las cosas que son menester para la conservación de la vida, en un sentido mas preciso y técnico los economistas suelen considerarla como carencia o escasez de un bien unida al deseo de su satisfacción)."<sup>23</sup>

Desde un terreno eminentemente jurídico, cuando el Estado consciente de los fines que ha de servir establece los medios e instrumentos a través de los que pueden conseguirse esos fines, y ordena y normativiza esos instrumentos dentro de un sistema coherente la política da paso al derecho y a las necesidades sociales dejan de aparecer en una nebulosa difuminada para fijarse en necesidades concretas .

\*\*\*\*\* DE LA CUEVA, Mario Nuevo derecho mexicano del trabajo tomo II ob. Cit. p. 321

<sup>22</sup> RAMOS, Eusebio: Nociones del derecho del trabajo y de la seguridad social, segunda edición, PAC, México. 1997. p.p.165-175

<sup>23</sup> ALMANSA PASTOR, José. Derecho de la seguridad social, segunda edición, Técnos, España. 1991. p 30.

La seguridad social, no es mas que un instrumento que el Estado pone en circulación para atender a sus fines de liberar a los individuos de las necesidades sociales, a si el instrumento al que da la vida el derecho a través de ordenación normativa, nace condicionado por las posibilidades de eficacia de que dispone el Estado, especialmente por las disposiciones económicas y financieras con que pueda dotarlo.

Las medidas protectoras de necesidades sociales dependen, en su mayor o menor eficacia, de los principios básicos del Estado que los instrumente así como de la situación economico-social de la colectividad en que se instauren, sin ir mas lejos, tal se advierte cuándo se contempla las medidas protectoras desarrolladas en una organización política de signo liberal individualista frente a otra de asentado matiz intervencionista, en un sistema de organización política de corte liberal, el concepto de libertad se formula negativamente, por cuanto que es la actividad individual la que cercena las posibilidades de actuación estatal.

El Estado, que debe inhibirse antes de inmiscuirse en la esfera de los derechos individuales, no puede establecer medidas eficaces de protección de las necesidades sociales, por que ello supondría o bien obligar a unos individuos frente otros, atentando contra la autonomía de la libertad, o bien acudir a unas gravosas exacciones fiscales, que la libertad individual no consiente al Estado.

"La idea de solidaridad frente a la individualista que cohesionada y une a los individuos en el complejo social, permite al Estado recurrir a medios de exacción fiscal de imposición parcial o total, a fin de costear financieramente los gastos que supone el servicio publico, los instrumentos de que se vale el Estado de tal naturaleza en la seguridad social, todo esto son instrumentos jurídicos al servicio de un fin político estatal, si el fin político al que sirven incluyen todas las

varias necesidades sociales indiscriminadamente tienen la obligación de velar por los intereses del pueblo mexicano, el Estado como sujeto obligado ante el mas necesitado.<sup>24</sup>

Existirán cada vez mayores transformaciones sociales y nunca desaparecer el deseo de una casa cómoda e higiénica como reza nuestro postulado constitucional, que aun como modesta en su construcción o distribución arquitectónica, sea suficiente en nuestro diario vivir, no interesan para el caso las variaciones que se observen en las familias, pues estas son producto de comportamientos económicos diferentes; lo importante es cambiar la concepción liberal y otorgar a la idea de "residencia" una connotación de la cual ha carecido: la de transformar la necesidad humana en un derecho actual y vigente.

Por esta razón el Estado se empeña actualmente en encontrar soluciones aceptables para cada medio social que permitan al trabajador contar con un cobijo seguro para el desarrollo de su vida familiar, las exigencias residenciales son consecuencia de un cambio social y sean cuales fueren las diferencias en las condiciones de vida de los pueblos o los grupos de una misma nación trátese de diferentes culturas profundas dentro de un mismo grupo social, o que presenta exigencias de distinta naturaleza entre los propios trabajadores.

Los cometidos estatales en la democracia social, por eso no constituye una intromisión del Estado asumir como suyo el problema de la casa habitación esta es el lazo que une al recinto familiar con la comunidad y en tal sentido también es legítimo que el Estado intervenga - no por razones asistenciales si no por que es estricto cumplimiento de uno de sus cometidos en una *democracia social* - el de la preservación y el de la remodelación de la

---

<sup>24</sup> Ibidem. p. 48

morfología de las ciudades y poblados mediante una planificación urbanística, atenta la circunstancia de que la polis no es una suma aritmética de casas, sino una entidad nueva o una síntesis nueva constituida por algo más que la sola acumulación cuantitativa de edificaciones, por eso la localidad es un bien mostrenco y pertenece a todos .

La dignificación de la vida y el incremento del bienestar de millones de mexicanos fueron compromisos que en la acción gubernamental podrían enfrentarse tan solo partiendo de una nueva imagen del Estado mexicano en la cual la justicia social fuera su atributo fundamental, tal perfil del Estado emergió en correspondencia a una sociedad más dinámica que demandaba atención y solución a sus problemas más sensibles.

Ante el imperativo de formular un reordenamiento profundo del papel del Estado como rector de la economía social nacional, y ante la necesidad de gestar una relación entre el Estado y la sociedad surgió un Plan Nacional de Desarrollo instrumento - guía que normaría y daría sentido alcance y ritmo para accionar al Estado.

La convergencia de estos dos aspectos de acción del Estado - en lo económico y en lo social-nutre y origina al liberalismo social, que representa el fortalecimiento de un Estado de derecho que respeta irrestrictamente las libertades individuales, a la vez que protege a la sociedad de los excesos del funcionamiento del mercado y busca la justicia distributiva basándose en la concentración y solidaridad social.

Un ejemplo de coordinación y coherencia lo constituye la decisión de apoyar y consolidar el Sistema Nacional de Vivienda, que no es otra cosa que el conjunto integrado y armónico de las relaciones jurídicas económicas, sociales,



políticas y metodológicas que dan coherencia a las acciones, instrumentos y procedimientos de los sectores público social y privado orientados a la satisfacción de las necesidades de vivienda .

El Estado para poder cumplir con la obligación de la habitación tuvo que avanzar con mayor rapidez en el proceso, era mucho de lo que debía hacerse en la generación de vivienda, pero sobre todo debía definirse un marco jurídico que normara y acotara las responsabilidades y acciones de todos los protagonistas en este complejo proceso.

Otro logro de singular trascendencia fue la realización de la Reunión Nacional para el Fomento y la Desregulación de la Vivienda de octubre de 1992, y cuyo objetivo central fue el de estrechar la coordinación entre las dependencias y entidades del sector público, del sector privado y el sector social para inducir una participación más activa en las acciones en materia de vivienda, en dicha reunión se suscribieron tres acuerdos fundamentales para ampliar el acceso de la población a la vivienda:

1.- Acuerdo de coordinación para el fomento de la vivienda: se suscribió entre el sector público y los organismos financieros de vivienda a nivel nacional para estimular una mayor producción por conducto del fomento y la desregulación, el acuerdo contiene dos grandes apartados; el primero define el objetivo del mismo como un programa de coordinación especial para el fomento de las viviendas de interés social y popular, en el participaron la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial Secretaría de Salud y la Secretaría de la Reforma Agraria. Creó los dos tipos de vivienda siguientes :

a) vivienda de interés social: es aquella cuyo valor, al término de su edificación, no exceda del monto que resulte de multiplicar por quince el salario mínimo general anual vigente en el área geográfica de que se trate, en otras palabras una vivienda de interés social será aquella que tenga un valor máximo en 1993 de \$78 128.25 .

b) vivienda popular es aquella cuyo valor al término de su edificación no exceda del monto que resulte de multiplicar por veinticinco el salario mínimo general anual vigente en el área geográfica de que se trate, en 1993 de \$130 213.75.

En el segundo apartado se identifican las acciones concretas a las que se comprometen las partes de ello sobresale lo siguiente: coordinación institucional, busca estimular la descentralización de funciones de la Federación y entidades federativas hacia el municipio, encargado de otorgar permisos y licencias para la construcción, así como ajustar los programas de los organismos financieros a los planes y programas de desarrollo urbano, vivienda y ecología.

Financiamiento: pretende estimular la inversión privada en vivienda de interés social y popular y por otra completar los procesos de modernización de los organismos públicos de vivienda con entes financieros propiciando la transferencia de las funciones constructivas a los sectores social y privado individualizando el otorgamiento de créditos y asegurando la recuperación de los créditos otorgados.

Tierra: buscar dar consistencia a la reforma del artículo 27 Constitucional a efecto de que sean los municipios y los estados los beneficiarios de las expropiaciones de terrenos comunales, y ejidales aptos para la construcción de

vivienda; simplificación administrativa: se enunciaron una serie de acciones como el establecimiento de oficinas únicas a nivel municipal para trámites de vivienda, la reducción de los costos indirectos de la vivienda derivados de los impuestos, derechos y honorarios profesionales hasta lograr que ellos representen no más del 10 % de su total, la modificación de la legislación correspondiente para lograr que las licencias de construcción de vivienda se concedan cuando mucho en diez días hábiles y que la autorización de fraccionamientos y la constitución del régimen de propiedad en condominio se realice en un plazo máximo de treinta días hábiles.

2.- Convenio de Concentración para agilizar los Trámites de Producción y Titulación de Vivienda: en este acuerdo participaron el gobierno federal los organismos de la vivienda, la Asociación Mexicana de los Bancos, los Colegios de Notarios de las entidades federativas y la Federación Nacional de Promotores de Vivienda, A.C. Su propósito principal es el acelerar los programas de regularización y titulación de vivienda de interés social y popular mediante la disminución de los costos indirectos relacionados con la vivienda, mediante la reducción de cargas fiscales aranceles notariales y requisitos bancarios

3.- Convenio de Concentración para el Programa de Materiales: el abaratamiento de materiales de construcción ha sido un objetivo del gobierno federal, con el antecedente de un primer convenio en ese sentido realizado en marzo de 1991, entre el gobierno federal, los organismos públicos de vivienda y las agrupaciones de las industrias del ramo, 18 meses después se suscribe el Convenio de Concentración para el Programa de Materiales para ampliar el alcance del primero, para mejorar la comercialización de materiales de construcción y para promover la instalación de centros de abasto accesible a

los sectores de menos recursos, en un esfuerzo mas por apoyar los programas de autoconstrucción.

## **--La Solidaridad Social:**

La optimización de la Solidaridad social organizada, la estrategia emprendida se apoya en el mas alto concepto de la solidaridad social mediante el esfuerzo de los trabajadores, la participación activa del sector empresarial y la contribución decidida del Gobierno Federal; sin embargo los alcances óptimos de una política nacional de vivienda deberán propiciarse, mediante una programación que abarque cinco cuestiones siguientes: viabilidad financiera y física, instrumentación normativa, administración y mantenimiento de las unidades habitacionales así como sus consecuencias económico - sociales para el país .

\*Primer aspecto: la viabilidad financiera, por lo que atañe a esta cabe destacar que los recursos disponibles para la construcción de vivienda provienen fundamentalmente de las siguientes fuentes; -los tres fondos institucionales - cuyos recursos provienen de la aportación del 5 % sobre la cuota diaria que percibe la población trabajadora en general, los empleados públicos y los miembro de las fuerzas armadas.

La magnitud de los recursos disponibles provenientes de estas fuentes permite enfrentar el problema financiero de la vivienda, en una forma sin precedente y por ello la gran demanda habitacional que confronta actualmente el país, tendera a satisfacerse en una proporción mayor en los próximos años, la canalización de estos recursos en una forma ágil y efectiva, sin embargo, implica una seria responsabilidad en cuanto a su asignación, la cual deberá recibir una atención preferente .

Se llega a una etapa de superación en cuanto a la magnitud disponible de recursos de vivienda, sin embargo su correcta utilización dependerá primero de la factibilidad del proyecto y los beneficios económicos y sociales derivados y segundo de la evolución de sus repercusiones en el contexto de un plan nacional en otro sentido, la deficiente recuperación observada en conjuntos habitacionales construidos en el pasado, ha traído aumentos indeseables en la cartera de algunas instituciones de crédito en virtud de los elevados costos financieros que esta situación genera, es indispensable tomar medidas idóneas

Segundo aspecto: la viabilidad física, de los programas de vivienda se refiere principalmente a las disponibilidades de reservas territoriales, de materiales de construcción y de la mano de obra necesaria, es indispensable ir contando a mediano y a largo plazo, con las reservas territoriales necesarias en concordancia con las metas de los distintos organismos constructores de vivienda y la situación económica del país.

Esta tarea deberá descansar en una entidad o comité integrado por varios organismos, que promueve la mecánica de adquisición de terrenos evitando la especulación y reacciones negativas del mercado, deberá atender cuestiones de tenencia de la tierra en cuanto a problemas de regularización, expropiación o congelamiento de áreas propicias para el desarrollo urbano; tareas relativas a la definición de fondos legales y la elaboración de planes reguladores, la evaluación de las tendencias direccionales y demográficas, así como de los servicios urbanos disponibles; estudios de la mecánica del suelo.

Se requiere contar con normas técnicas aceptadas por todos los organismos implicados, para cada tipo de habitación en que se especifiquen: las características que debe tener cada conjunto habitacional el empleo mas

adecuado de los diferentes insumos utilizados en la construcción, los sistemas de costos generalizados representados en coeficientes técnicos de cada proyecto en cuanto a costos directos e indirectos, terreno y urbanización.

Tercer aspecto: el problema jurídico, debe explorarse la posibilidad de conformar los instrumentos jurídicos existentes, para la adquisición de inmuebles, a las necesidades crecientes de la población en esta materia se debe adaptar la legislación a la necesidad de agilizar la regulación de la tenencia de las tierras, constituir reservas territoriales mediante la fijación de los valores de adquisición y la regularización de zonas urbanas y rurales propicias, descentralizar la industria permitiendo el asentamiento de poblaciones en nuevas áreas, aplicar medidas fiscales de estímulo perfeccionar las leyes de la propiedad en condominio, agilizar los tramites notariales, conformar las muy diversas reglamentaciones de construcción y liberación de tramites, utilizar contratos de fideicomiso adecuados específicamente a las necesidades de los programas de vivienda; y en general atender todas aquellas medidas de carácter legal que se traduzca en una justa y ágil solución de los problemas .

Cuarto aspecto: la adquisición y el mantenimiento de unidades habitacionales, la construcción de conjuntos habitacionales en gran escala ha complicado los problemas relativos a la administración y mantenimiento de las unidades habitacionales, e incluso hecho peligrar la viabilidad financiera de los programas, retrasos en la cobranza y la acumulación de saldos en las carteras de las instituciones crediticias constituyen otro aspecto de este problema.

La solución puede estar en que un ente especializado, distinto a los organismos realizadores del proyecto, se encargue directamente de la responsabilidad de administrar y mantener los conjuntos habitacionales en buen estado, previendo

tanto la recuperación antes mencionada como la descapitalización por deterioro de los inmuebles .

Quinto aspecto: los efectos económico - sociales para el país, la construcción masiva de viviendas, redundan notablemente en la actividad económica del país y puede propiciar un mejoramiento en las condiciones de vida de un gran sector de la población, estudios recientes demuestran que la intensa actividad que se desplegara en los próximos años contribuirá a mejorar la distribución del ingreso nacional, reasignando recursos a programas de inversión, generadores de empleos; fomentando el ahorro interno, incrementando la producción nacional a través del estímulo al sector de la construcción, el cual tiene un impacto decisivo en la formación de capital del país sin ocasionar presiones sobre la balanza de pagos; propiciara también la descentralización industrial y la relocalización geográfica de núcleos de población hacia nuevas áreas y además fortalecerá la política fiscal." <sup>25</sup>

Para una programación de la solidaridad, que sea mas efectiva, tomando en cuenta todo lo anterior y tomando en cuenta la necesidad inaplazable de que se observe una programación idónea en la actividad del sector publico, en conjunto con las disposiciones desregulatorias, de simplificación administrativa y el fortalecimiento financiero de los organismos de vivienda, la oferta de tierra resulta, sin lugar a dudas indispensable para la reactivación del proceso habitacional.

---

<sup>25</sup> DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Estudios de derecho Constitucional, Pomua, Mexico, 1992. p.p. 61-66

## **SEGUNDO CAPITULO**

### **MARCO HISTÓRICO**

#### **2.1 ANTECEDENTES DEL DERECHO SOCIAL**

–ÉPOCA PRECOLONIAL: poco hay que decir en torno a la posible forma de regulación de las condiciones de trabajo existentes hasta antes del arribo de los conquistadores; los datos que se tienen distan mucho de tener algún rigor científico, en forma paralela con la esclavitud había artesanos y obreros libres, así lo revelo Hernan Cortes en su Segunda Carta de Relación que dirige al rey de España, Carlos V, al narrar lo que encontró a su llegada a Tenochtitlan: “hay en todos los mercados y lugares públicos de la dicha ciudad, todos los días, muchas personas trabajadoras y maestros de todos los oficios, esperando quien los alquile por sus jornales.”

–“ LA COLONIA; a) LAS LEYES DE INDIAS: De los ordenamientos jurídicos que tuvieron vigencia en la época colonial sobresalen las Leyes de Indias que se dieron por iniciativa de los reyes católicos, con el generoso fin de evitar la voraz explotación de los aborígenes de las tierras conquistadas, por parte de los encomenderos, es indudable la calidad social y humana de numerosas disposiciones contenidas en esas Leyes, al grado de que forman parte de las legislaciones contemporáneas, sin desmerecer en este nuevo contexto, antes bien no se concibe que un régimen laboral que se precie de justo, las pudiera dejar al margen.

b) LA ENCOMIENDA: ante tal panorama paralelamente apareció la institución de la encomienda, que pretendió ser un sistema de protección a los indígenas, la encomienda se estableció debido a diversos factores; en primer termino, la



necesidad del conquistador de transformarse en colono y la abundancia de la mano de obra de los indígenas vencidos que podía utilizarse sin problema alguno además los indígenas ignorantes de la significación y utilidad de la moneda, por lo menos en los primeros tiempos de la colonia, no se hubieran prestado a trabajar a cambio de un salario.

Si bien la encomienda originalmente tuvo fines proteccionistas, luego degenero en un sistema de explotación, el cual a través de diversas cédulas reales se fue tomando mas y mas injusto, y peor se llevo a darle una aplicación alejada de lo ordenado por la Corona Española, en detrimento de los indios.

c) EL REPARTIMIENTO: la encomienda fue perdiendo paulatinamente su eficacia, a cambio de lo cual fueron surgiendo nuevos sistemas de trabajo como el repartimiento que se estableció a fines del siglo XVI y el cual consistía en la facultad de sacar de los pueblos a los indios que fueran necesarios para realizar los duros trabajos de las minas y las agotadoras faenas del campo.

d) EL TRABAJO POR JORNAL O PEONAJE: paralelamente a la disminución de la eficiencia del servicio obligatorio, aumentaba la del trabajo de los que se ofrecían como gañanes (trabajadores libres) para las labores agrícolas ganaderas y mineras; los indios acudían voluntariamente a las haciendas a ofrecer sus servicios, lo cual les era lo mas atractivo que el trabajo en los pueblos y caminos, por que además de un salario regular, parte de el se les pagaba en maíz, teniendo con ello, al menos garantizado el sustento.

e) LOS OBRAJES: pese a que se dijo cuándo nacieron los obrajes, que eran el inicio en América, de un gran desarrollo manufacturero, y a que de alguna manera son el antecedente de la fabrica actual, su realidad fue muy distinta,

pues se les hizo víctimas de prohibiciones y limitaciones tales que su funcionamiento y rendimiento resultaron precarios, se hallaban en gran desventaja con otra institución de producción manufacturera, como fueron los talleres de artesanos, los que gozaban de infinidad de privilegios al amparo de los gremios, la deplorable situación de los obreros se plasma con lujo de detalle en la descripción que Alejandro de Humboldt hace de las condiciones que imperaban a principios del siglo XIX en estos centros de explotación.

f) EL TALLER Y LOS GREMIOS; el taller artesano se hallaba bajo las inflexibles directrices del sistema gremial, que se regulaba por medio de ordenanzas y reglamentos, se conoce a los gremios de esta época como los mas agudos enemigos de todo avance de la técnica aplicable en las industrias los gremios restringían al máximo la libertad de trabajo ya que nadie podía dedicarse a la practica de algún oficio sin estar afiliado al gremio respectivo .

No fue sino hasta en la época colonial cuándo desaparecieron los gremios; la Ley del 8 de junio de 1813 autorizaba a todos los hombres del reino a dedicarse al oficio que mas les agradara y a establecer fabricas sin que para ello requieran de licencia alguna, ni de afiliarse a determinado gremio." <sup>26</sup>

-LA ÉPOCA INDEPENDIENTE; "el ambiente que privaba en la época colonial se describe perfectamente en la Representación, documento suscrito por don Manuel Abad en 1799, sobre aquel estado de cosas Abad, reiteraba que los pobladores de la Nueva España se agrupaban en tres clases; españoles, indios y castas; narraba como los españoles siendo un décimo de la población total acaparaban casi la totalidad de las riquezas y como la de las otras clases eran menos tributarios, objeto de la mas injusta degradación, resaltaba asimismo que el español tenia interés en que se observaran las leyes, pues

---

<sup>26</sup>DAVALOS, José. Constitución y nuevo derecho del trabajo, cuarta edición, Porrúa, México, 1991. pp 24-29.

era una garantía de continuar en su situación de privilegio mientras que los integrantes de las otras clases no tenían respeto por la legislación, ya que sólo la reconocían en medida de sus faltas y delitos, asimismo se propuso reformas para subsanar esos errores." <sup>27</sup>

-- LA CONSTITUCIÓN DE 1824.- Luego de que el 27 de septiembre de 1821 con la entrada del ejército trigarante a la ciudad de México, se consumó la independencia nacional, comenzó una etapa de gestación de la nacionalidad mexicana, difícil fue el camino que se tuvo que recorrer en la búsqueda de fórmulas de organización que lograsen integrar al joven Estado; no era fácil romper 300 años de sometimiento era como si alguna persona, tras de permanecer por largo tiempo en la obscuridad, se le pretendiera exponer de pronto a la luz del día.

"En el aspecto social no se dieron cambios, en nada se mejoraron las condiciones de vida y del trabajo del peonaje mexicano, no hubo rompimiento radical con el pasado; en materia laboral antes bien, se dio el estancamiento; así se desprende de lo asentado por Guadalupe Rivera Marín en su obra: El Movimiento Obrero en México, 50 Años de Revolución; narra "hacia 1823 nos encontramos con jornadas de trabajo de dieciocho horas laboradas y salarios de dos reales y medio; para la mujer obrera y los niños se destinaba un real semanal ." <sup>28</sup>

-- LA CONSTITUCIÓN DE 1857; al derrocamiento de Antonio López de Santa Anna con la Revolución de Ayutla, se abrió una perspectiva extraordinaria para que se cumpliera con las libertades consignadas en las distintas declaraciones de derechos de esa época. Con la salida de Santa Anna don Juan Álvarez

---

<sup>27</sup> Ibidem. p. 29-31.

<sup>28</sup> Ibidem. p.52.

convoca aun Congreso Constituyente el 16 de Octubre de 1855, el que dio como resultado la Constitución de 1857 con una marcada línea individualista-liberal la Constitución de 1857 sostuvo algunas disposiciones de carácter laboral relativas a la libertad de profesión , industria o trabajo ( artículo 4 ° ) y a la garantía de que nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin su consentimiento y la retribución respectiva ( artículo 5 ° ).

--LA LEGISLACIÓN DE MAXIMILIANO; el triunfo de los liberales contra los conservadores marco el inicio de una nueva época, por lo que hace a la reglamentación jurídica; cuándo el presidente Juárez iniciaba su labor de consolidación normativa lo que se refleja en las leyes de reforma, tuvo que enfrentarse a los intentos expansionistas de Napoleón III, que se expresaron de modo destacado en el establecimiento de una monarquía imperial encabezada por el Archiduque Fernando Maximiliano de Habsburgo; contrario a las intenciones de los conservadores que le brindaron todo su apoyo .

Maximiliano elaboró una legislación social de franca protección a los trabajadores del campo y de la ciudad, así se vio desde el momento que una Comisión le ofreció la corona de México en abril de 1864, con ese motivo declaro: "Acepto el poder constituyente con que ha querido investirme la nación, cuyo órgano sois vosotros, pero solo lo conservare el tiempo preciso para crear en México un orden, regular y para establecer instituciones sabiamente liberales -Así que os anuncie en mi discurso el 3 de octubre, me apresurare a colocar la monarquía bajo las autoridades de leyes constitucionales, tan luego como la pacificación del país se haya conseguido completamente ." <sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Tena Ramírez, Felipe: Derecho constitucional, trigésimo segunda edición., Porrúa, México 1982 p. 668.

--EL CÓDIGO CIVIL DE 1870; el Código Civil de 1870 dispuso que la prestación de servicios no era equiparable al contrato de arrendamiento toda vez que el hombre no es igual que una cosa, fuera de esta magnífica declaración de principios, el texto de esta reglamentación sostuvo una marcada tendencia a beneficiar a los patrones.

--EL AMANECER DEL SIGLO XX.- La mayor parte de la época porfirista se caracterizó por ser un largo período de estabilidad política, pero uno de los lados negativos de esta dictadura la constituyó el trato a los trabajadores que se fijo en la concentración de la riqueza en manos de unos cuantos frente a la miseria de los demás, tanto la huelga del mineral sonoreño, como la de la industria textil de Río Blanco fueron reprimidas con lujo de violencia, quedo de manifiesto de alianza de Díaz con la burguesía.

Los derechos sociales nacen en el caso de México de los reclamos y exigencias del pueblo después de un movimiento armado, como lo fue la Revolución de 1910 con un saldo trágico para los mexicanos, varios millones de muertos, no fueron una dación graciosa por parte del Estado sino, una conquista de la clase trabajadora, frente al Estado liberal burgués.

En tales circunstancias como ocurre con todos los movimientos revolucionarios, que inspiran al establecimiento de un nuevo orden social radicalmente distinto nuestra Revolución no fue la excepción con ella surgió la esperanza de lograr un cambio radical con la convicción de que únicamente con la destrucción del orden existente se podría obtener la igualdad requerida, sin duda las causas que agravaron las tensiones que dieron pauta y origen a nuestro movimiento armado fueron las grandes desigualdades económicas y sociales, imperantes en aquella época .

## 2.2 LA CONSTITUCIÓN DE 1917:

“El derecho del trabajo en México nace con el Constituyente de Querétaro en 1917, como consecuencia del movimiento armado de 1910, que derrumbó a la dictadura de Porfirio Díaz, fue el resultado de la lucha tenaz y heroica de la clase trabajadora en muchos años por el respeto a la dignidad del trabajo y a la persona que lo realiza, durante largo tiempo los defensores de la dignidad del hombre que trabajan lucharon para que se reglamentara el trabajo humano, para protegerlo, nada fácil fue sortear los problemas que se presentaron en las distintas épocas, la esclavitud, el coloniaje, la inflexibilidad del derecho civil y otros obstáculos.”<sup>30</sup>

La Constitución mexicana, promulgada el 5 de febrero de 1917, por primera vez en la historia de las constituciones del mundo, afirma los puntos básicos de la reglamentación de los derechos de los trabajadores es la expresión de la lucha armada iniciada en 1910 es la voluntad de la nación de hacer justicia a la clase trabajadora, este orgullo nacional a llevado a varios autores a manifestar que los derechos sociales aprobados en Querétaro dieron contenido al Tratado de Paz de Versalles de 25 de junio 1919, a la Declaración Rusa del 16 de enero de 1918 y a su Constitución de julio de ese mismo año, así como a la Constitución Alemana de Weimer de 31 de julio de 1939 ha sido un reto para los investigadores determinar hasta donde esas expresiones son justas o mera emoción patriótica.

Felipe Tena Ramírez dice: “que deberían estar en las leyes ordinarias, la presencia en la Constitución de los agregados constitucionales obedecen al interés de un partido en colocar sus conquistas dentro de la ley superior”. Se penso que la opinión de tan distinguido jurista, en el sentido, se debe que a nuestra Constitución rompió con las rígidas técnicas y los viejos moldes del constitucionalismo imperante en el siglo pasado .

---

<sup>30</sup>DAVALOS, José. Constitución y nuevo derecho del trabajo. Ob.cit. p.23.

La Constitución Mexicana de 1917 no ha sido estática en sus disposiciones, hace mucho tiempo se dejaron atrás las tesis racionalistas que entendían a la Constitución como un orden normativo hecho de un a vez por todas, definitivo inmutable, insensible al cambio social, por el contrario se sabe que las constituciones se van haciendo, que son el resultado de un dialogo continuo entre la realidad y la norma donde aquella fuerza la existencia de esta y esta la de aquella .

La realidad es dinámica y se modifica de acuerdo con las necesidades y aspiraciones de un pueblo, la Constitución escrita debe irse reformando en concordancia con los cambios de esa realidad, si no fuera así llegaría a tener el valor de una hoja de papel, según conocida expresión de Lassalle, la Constitución tiene que cambiar

De las reformas que ha tenido nuestra Constitución se cuestionan frecuentemente los teóricos si todas han sido indispensables, lo cierto es que se ha ido gestando conforme a los intereses y a las condiciones socioeconómicas; se ha modificado de tal suerte que la mayoría de las veces podemos fácilmente detectar una relación directa e inconfundible entre el momento histórico en que se presenta la reforma y la naturaleza intrínseca de esta.

Durante los 12 años siguientes a la aprobación de la Declaración de los derechos sociales el texto original se conservo intacto fue hasta el 6 de septiembre de 1929 cuándo se publicaron en el Diario Oficial las primeras apartir de este momento la Constitución ha sufrido diversas modificaciones.

Las reformas que ha sufrido la Constitución vigente durante mas de 8 décadas de vida, han sido duramente criticadas, mas que por el fondo por lo que hace a

su elevado número, se considera que solo tienen que ser válidas aquellas reformas constitucionales que reflejan un cambio social trascendente o que pretendan inducirlo, el resto de las pretensiones reformistas deben ser desechadas por que hacen perder la confianza en la Ley Fundamental y la desgastan.

A continuación se hará referencia de forma cronológica a las reformas agregando los acontecimientos históricos y las razones socioeconómicas que la gestaron:

1. El proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza en 1916 proponía la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de trabajo, el momento de agitación que aun se vivía, el olor de la pólvora y el recelo por los múltiples intereses contrarios de las facciones existentes, son factores que hicieron desconfiar a los constituyentes lo anterior sumado a la convicción de que contrariaba el sistema federal y el convencimiento de que las necesidades de las entidades federativas eran diversas y requerían una reglamentación diferente trajo como resultado el establecimiento de la coexistencia de la facultad de legislar en materia de trabajo, tanto de la Federación como de las Entidades Federativas.

Sin embargo con el transcurso de los años, la rápida multiplicación de leyes y otros ordenamientos laborales que regulaban de un modo muy disparaje los derechos y las instituciones que respondían a un mismo origen, trajo como consecuencia que se reformara la Constitución para establecer la federalización de la legislación del trabajo (Diario Oficial de 6 de septiembre de 1929).



Las presiones que los trabajadores ejercieron para recibir un trato igual por parte de la Ley, que desvirtuara el trato diverso a los trabajadores, lo cual indicaba la rotunda negativa del principio de igualdad de derechos repercutieron en el aspecto de la seguridad social al adicionarse la fracción XXIX para declarar de utilidad pública la Ley del Seguro Social (Diario Oficial de 6 de septiembre de 1929).

2.- La fracción IX del artículo 123 establecía que el salario y la participación de utilidades los fijarían Comisiones especiales establecidas municipalmente, como producto de la reforma se declaró que la falta de estas Comisiones traía como consecuencia que la decisión la tomara la Junta de Conciliación y Arbitraje, se relaciona fácilmente con el momento histórico en que se suscitó, la reforma XVIII, consistente en hacer extensivo el derecho de huelga a los obreros de los establecimientos militares del gobierno de la República, a quienes hasta ese momento se les había negado.

Esta reforma se dio durante la administración de Lázaro Cárdenas cuyo concepción política tuvo una marcada tendencia hacia las cuestiones sociales; Cárdenas consideró las huelgas como expresiones de las situaciones de injusticia en la que se encontraban los obreros de muchas empresas.

Como consecuencia de la federalización de la legislación del trabajo en 1929 se creó de hecho una jurisdicción federal laboral, años después se adicionó la fracción XXXI para establecer un sistema competencial de doble aplicación federal - local de las normas de trabajo, a través de la determinación de las materias que excepcionalmente corresponde conocer a las autoridades federales, eso significa que la competencia local es la regla, y la competencia federal la excepción, con estricto apego a la disposición del artículo 124 constitucional según el Diario Oficial de 18 de noviembre de 1942.

3.- Durante la administración del presidente Adolfo López Mateos el artículo 123 sufrió numerosas e importantes modificaciones, en este periodo presidencial se empezaron a vislumbrar grandes cambios sociales, confiando en la imagen del Presidente como hombre progresista y abierto al cambio, el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana formulo una serie de peticiones buscando mejorar sus condiciones de trabajo, ante la oposición de las autoridades y del sector empresarial, estallo por Demetrio Vallejo, un movimiento de huelga que fue duramente reprimido.

La adición mas importante que ha tenido el artículo 123 constitucional es la que incorporo a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión del Gobierno del Distrito y Territorios Federales al marco constitucional por medio de la adición de catorce fracciones que integraron el apartado B, el texto ya existente del artículo 123 constitucional se le denominó apartado A .

Se reformo la fracción IX del apartado A para excluir totalmente de esa fracción lo relativo a la determinación de los salarios mínimos y destinarla de manera exclusiva, a la por menorización de un sistema nuevo para la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas (Diario Oficial de 21 de noviembre de 1962 ), se adiciono la fracción XXI del apartado A con la frase: "esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente", para acabar con la posibilidad de que el patrón se pudiera negar a cumplir los laudos de las Juntas que establecieran la reinstalación como condena, pues que de lo contrario se ponían en entre dicho la estabilidad en el empleo que estará supeditada a ala voluntad del patrón .(D.O. 21 de noviembre de 1962 ) .

Se adiciona la fracción XII del apartado A que se refiere a la vivienda de los trabajadores, crea un sistema habitacional a base de aportaciones de los

patrones, que integran un fondo nacional de vivienda y establece un sistema de autofinanciamiento, para permitir créditos baratos, así mismo se establece como de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo de integración tripartita que administre los recursos del Fondo.

El texto original del artículo 123 de la Constitución de 1917 respondió a las inquietudes generadas durante los años previos a su aprobación y fue creado con pasión visionaria mirando hacia el futuro, hay que notar que de las 30 fracciones con que contaba el artículo 123 en 1917, 16 no han sido objeto de modificación .

En tiempos de apremio económico como en el que nos encontramos solo el esfuerzo conjunto de todos los sectores productivos, pudo generar las grandes soluciones para el pueblo el trabajo ha tenido una destacada función histórica, esta Constitución de 1917 dedica su capítulo primero a los derechos fundamentales del hombre, a lo que se les llaman Garantías Individuales, atendiéndose como tales, los límites y prohibiciones que el Poder Público se ha impuesto con el fin de hacer posible a los particulares el disfrute máximo de su libertad.

### **2.3 EL ARTICULO 123 fracción XII, apartado " A ":**

El primer texto del artículo 123 respondió a las inquietudes generadas durante los años anteriores a su aprobación, es difícil separar el análisis del artículo 123 de lo que se puede llamar la filosofía de la Revolución que le dio vida, se encuentran reflejadas en el texto original, las corrientes de la época, nacidas durante el proceso revolucionario; el Constituyente de Querétaro lo elaboro con gran pasión y con un espíritu abierto al porvenir prueba de ello es que de las 30 fracciones con las que contó en 1917 el artículo 123 constitucional, 16 de

ellas no han sido objeto de modificación alguna, sin que por ello hayan perdido aplicabilidad.

La magna obra que creó el Constituyente de 1917 en materia social fue pionera en su género, nos enorgullecemos de ella en el ámbito internacional, sin embargo con el transcurso del tiempo han ido apareciendo diversos fenómenos del trabajo no comprendidos por la norma constitucional; la obra reluciente del Constituyente de Querétaro ha sido rebasada por la realidad social.

Para los sujetos que sí quedaron protegidos por el texto del artículo 123 constitucional - obreros, jornaleros empleados, domésticos, artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo.- dicho precepto constituyó el punto de arranque de la lucha de los trabajadores para alcanzar una serie de beneficios en la contratación individual, en la contratación colectiva y en el contrato - ley, con base a los derechos de sindicalización y de huelga.

Al respecto Mario de la Cueva dice: "El derecho del trabajo de la Revolución social mexicana quiso ser el mensajero y el heraldo de un mundo nuevo, de un mundo en el cual el trabajador sería elevado a la categoría de persona, no para quedar simplemente registrado con ese título en una forma legal, si no para vivir como persona en la realidad de la vida social: en el futuro, el derecho ya no sería tan sólo una forma de la convivencia, si no una fuerza activa al servicio de la vida, un instrumento de la comunidad para garantizar a los hombres la satisfacción de las necesidades de orden material y espiritual que impone la dignidad de la persona humana." <sup>31</sup>

La creación del artículo 123 constitucional, por el momento histórico en que se da, se constituye en una respuesta al descontento social que se hizo patente a

---

<sup>31</sup> Ibidem. p.98.

través de la lucha armada de principios de siglo, este precepto, junto con las conquistas jurídicas logradas en materia agraria son las principales respuestas que las clases desposeídas obtuvieron como compensación a tantas y tantas privaciones; una vez concluido el movimiento armado, se volvió imperativo adecuar la estructura jurídica a los trascendentales cambios que se acababan de producir .

En lo que se refiere a la materia de trabajo, el proyecto de Constitución de Carranza era muy pobre, fueron los diputados obreros quienes reflejando el sentir de sus representados, expusieron luego de un interesantísimo debate, la necesidad de reunir en un título específico todos los aspectos relativos al trabajo; el jefe de la Revolución tuvo noticias del debate y comprendió que la decisión de la asamblea ya estaba adoptada .

Llego el momento en que la voluntad de garantizar a los trabajadores los derechos mínimos que exigía su condición humana se convirtió en un incontenible que se desemboco en la elevación de esos derechos a rango constitucional, rompiendo con ello viejas estructuras que preferían sacrificar al hombre que apartarse de su esmerado formalismo, se argumenta con insistencia la definitiva participación de las corrientes socialistas que se desarrollaron en nuestro país a principio de siglo coadyuvantes en la creación de una conciencia de clase, en la formación del artículo 123, mas una buena parte de la doctrina afirma que solo se dio una matriz socialista para amortiguar las inquietudes; el resultado no fue un precepto marxista fue y el tiempo lo ha confirmado si se contempla la evolución de México hacia un franco sistema capitalista, con la interrupción cardenista, una solución burguesa, que mantuvo intacta la propiedad privada de los medios de producción .

La virtud principal del texto original del artículo 123 constitucional además de resultar una medida de justicia fue la de constituir una decisión innovadora que demostró lo mismo la unidad de la clase trabajadora, que el valor, la imaginación y la creatividad de los diputados constituyentes; los Constituyentes de Querétaro pese a su profundo espíritu visionario, no contemplaron y tenían por que hacerlo todas las relaciones laborales por existir.

Las normas que integran el apartado "A" y que se refieren al contrato de trabajo en general, pueden clasificarse en los grupos siguientes:

-Normas tutelares del trabajador individual, reglas directas sobre la prestación del servicio, son las relativas a la duración máxima de la jornada diurna y nocturna, descansos obligatorios, salarios mínimos participación de las utilidades, pagos en moneda de curso legal, jornadas extraordinarias y estabilidad de los trabajadores en sus empleos.

--Normas tutelares de las mujeres y los menores son las que prohíben las labores insalubres y peligrosas, los servicios nocturnos y el trabajo de las menores de 12 años y establecen una jornada reducida para los menores de 16 años y descanso especial para las mujeres embarazadas.

--Normas tutelares de derechos colectivos son los que garantizan los mas importantes medios de defensa y mejoramiento de la clase trabajadora: la asociación profesional y la huelga.

--Normas sobre previsión social como las relativas a riesgos profesionales prevención de accidentes, higiene industrial, seguridad social, servicios para la colocación de los trabajadores, habitaciones y escuelas, medidas contra el vicio y protección al patrimonio familiar.

-- Normas sobre jurisdicción del trabajo determinando las bases para la integración y funcionamiento de los tribunales laborales y su competencia local o federal según el caso.

El aspecto filosófico del trabajo es un camino poco explorado por los teóricos del derecho laboral. Nestor de Buen dice al respecto: "creemos que aun esta por hacerse al menos de una manera formal, la filosofía del derecho laboral, insistimos en que su tema central será el de la justicia social concepto que va mas allá del viejo criterio formal de justicia para entrar en el terreno de otro de los fines tradicionales del derecho: el bien común."

Los Estados liberales regidos por las constituciones del siglo pasado se dieron cuenta de que no bastaba garantizar la libertad y la democracia política para resolver los problemas angustiosos de la realidad social que se traducían en una desigualdad económica, escenificada por los dueños de los medios de producción y aquellos que solo tenían como patrimonio su fuerza de trabajo, en desigualdad impedía que se presentaran las condiciones idóneas para que todos los sujetos pudieran alcanzar un nivel humano de vida y la perspectiva de un desenvolvimiento progresivo.

El liberalismo económico del siglo XIX que se basó en la pretendida igualdad de los hombres, concepción burguesa proclamada en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, tuvo como respuesta la aparición de múltiples corrientes sociales que va desde el marxismo, que predica la dictadura del proletariado en el poder, hasta el neo-liberalismo; corrientes que en general propugnan por una justicia social que ha de lograrse mediante una mejor distribución de la riqueza, en el movimiento revolucionario y en el Constituyente de 1917 se manifestaron esas dos corrientes,

encabezada por Venustiano Carranza y representada por el movimiento del pensamiento de los del partido Liberal Mexicano.

El procedimiento laboral para los trabajadores en general se convirtió con la reforma de 1980 en un derecho de clase hasta antes de esa fecha se hallaba desvinculado del espíritu social que quiso imprimirle el Constituyente de Querétaro; el resultado objetivo de la reforma de 1980 fue el establecimiento de una nivelación entre el poder económico del empresario y la fuerza jurídica de un derecho de clase mediante la regulación desigual de los desiguales, en el rubro del derecho procesal tiene desventaja la condición de los servidores públicos, toda vez que el carácter de este mandato de sanción para los titulares de las dependencias que despidan sin cumplir las formalidades de la Ley .

Del artículo 123 constitucional, de las leyes reglamentarias de dicho precepto y de las leyes del servicio civil de los Estados es revelador de la anarquía normativa que priva en el universo del trabajo, esa disparidad de derechos se minimiza ante una realidad más preocupante todavía : la existencia de un submundo laboral integrados por varios grupos de trabajadores que en su conjunto constituye una cifra bastante considerable y que se encuentran al margen de los beneficios de la Declaración de los derechos sociales, a los integrantes de algunos grupos inclusive se les llega a desconocer su calidad de trabajadores .

\*El mecanismo que se utiliza para ubicar este tipo de relaciones de trabajo en uno u otro apartado de trabajo, consiste en una decisión del Presidente de la República en turno o del Congreso de la Unión de acuerdo con los planes políticos del momento, lo que hoy se deja al arbitrio de una autoridad determinada por más alta que sea su jerarquía ya está consignado como



facultad exclusiva del Congreso de la Unión conforme al proemio del artículo 123 y la fracción X del artículo 73 de nuestra Carta Magna.”<sup>32</sup>

Constitucionalmente la fracción XII del artículo 123, otorgaba un derecho de vivienda según el Constituyente de 1917, estableció un solo apartado en cuanto a este precepto que estableció lo siguiente:

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

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 mensual del 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 ocuparan un numero de trabajadores mayor de cien , tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.”

## **2.4 LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931 :**

En 1918 los obreros determinaron unirse por un pacto de solidaridad ya que pensaban encontrar en su unión una mayor fuerza frente al Estado y al capital, como resultado de ello nació la C.R.O.M. (Confederación Regional Obrera

---

<sup>32</sup> Enciclopedia Parlamentaria, “Derechos del pueblo mexicano a través de sus constituciones”, T-12, serie VI. Volumen I, México, 1994. p.25.

Revolucionaria) fundada por el tercer Congreso Nacional Obrero celebrado el primero de mayo y sus fines consistían en lograr una mejor distribución de la riqueza social y una descentralización de la propiedad de la tierra, se declaró apolítica, pero no antipolítica y ofreció su ayuda al gobierno, con la amenaza de que no contar con el gobierno, resolverían por sí mismo, sus propios problemas.

A la muerte de Carranza, el presidente interino Adolfo de la Huerta, con el consentimiento de Obregón y Calles, protege la organización sindicalista de los trabajadores y nuevas organizaciones sindicales, esto conlleva a la corrupción sindical, los choques intergremiales y desviaciones de los fines propios del sindicalismo, que son sustituidos por meros intereses individuales; es el momento de que los grupos sindicales se convierten en instrumentos de contiendas electorales y no en organismos vinculados a la lucha de clase.

El periodo Presidencial de Obregón no altera el camino de las cosas y en sus principios y particularmente en la etapa en que con ello podía obtener ventajas sobre Carranza, se había manifestado obrerista y amigo del sindicalismo político, al llegar al poder utiliza la fuerza militar para disolver las huelgas e inicia el asesinato de obreros y campesinos, en realidad con Alvaro Obregón se acentúa la transformación del sindicato en un instrumento solamente político .

El gobierno del general Plutarco Elías Calles en quien se encontraba la influencia del pensamiento de Ricardo Flores Magón, pudo ser caracterizado como revolucionario con ideas de redención social y de reforma agraria pero con una orientación nacionalista que limitaba su doctrina social, "al ámbito de los intereses mexicanos, por otra parte la necesidad de contemporizar con los intereses económicos extranjeros que eran verdaderos instrumentos de presión y que se encontraban alarmados por los progresos sociales de la revolución.

A partir de la época de Calles dice Echeverría .- el sindicato político estará presente en la vida institucional de México, cada vez mas se ira definiendo con mayor claridad sus características orgánicas de agrupación clasista sin discrepar de lo social, económico y político de los regímenes revolucionarios, a lo dicho por Echeverría que esas condiciones subsistentes hoy en día en las principales centrales obreras, no son otra cosa mas que instrumentos de apoyo político, hábilmente educados para amortiguar cualquier agitación obrera, premiados por puestos públicos para sus dirigentes, con beneficios legales que sirven de bandera; para hablar de conquistas poniendo en manos de las empresas la suerte de sus afiliados Junto a la C.R.O.M.

Surge la Confederación General de Trabajadores (C.G.T.) nacida a impulsos de la Federación Comunista del Proletariado Mexicano el día 22 de febrero de 1921, su bandera era la destrucción del sistema capitalista por medio de la acción directa revolucionaria; la abstención de intervenir en política a través de cualquier partido de cualquiera de sus miembros; el internacionalismo proletario; el repudio a la Confederación Regional Amarilla y a la Federación Americana del Trabajo, la adhesión a la internacional roja de sindicatos y uniones de trabajo y en general la lucha contra el capitalismo.

Como antes ya se había mencionado en el Anteproyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza en Querétaro se, señalaba que sólo el Congreso tendría facultades para dictar leyes en materia de trabajo esta tesis fue desechada y en el artículo del 123 se concedió la facultad para hacerlo, tanto al Congreso como a los gobiernos de los Estados sin embargo pocos años después el Presidente Portes Gil en la Sesión Extraordinaria de la Cámara de Senadores celebra el 26 de julio de 1929 propuso la reforma del artículo 73 fracción X constitucional, relativas a las facultades del Congreso y la del proemio del artículo 123 (además de la reforma de la fracción XXIX

relativa al seguro social ) para que solo el congreso contara con esa facultad, pese a la oposición del Senador Sánchez fue aceptado el proyecto y contando con el consenso unánime de los diputados y de las legislaturas de los Estados, con fecha 22 de agosto de 1929 se declararon aprobadas las reformas a partir de ese momento quedo expedito el camino para dictar la Ley Federal del Trabajo.

El primer proyecto de "Código Federal del Trabajo" fue presentado en el mes de julio de 1929 había sido redactado por una comisión integrada por Enrique Delhumeau, Praxedis Balboa y Alfredo Iñarritu, por encargo de Portes Gil, la oposición de las agrupaciones obreras fundadas no solo en los errores que presentaba el proyecto en materia sindical y de huelga si no también en la antipatía de Portes Gil, determino que fuera rechazado .

"El segundo proyecto que ya no llevaría el nombre de código si no de Ley fue formulado siendo secretario de Industria, Comercio y Trabajo el licenciado Aaron Suarez, la Comisión redactora la integraron los licenciados Eduardo Suarez, Aquiles Cruz y Cayetano Ruiz García quienes tuvieron en consideración para prepararlo las conclusiones de la Convención obrero-patronal organizada por la propia Industria, la Ley fue promulgada por el Presidente Pascual Ortiz Rubio, el 18 de agosto de 1931; en el artículo 14 transitorio se declararon derogadas todas las leyes y decretos expedidos con anterioridad por las legislaturas de los Estados y por el Congreso de la Unión, en materia de trabajo." <sup>33</sup>

La Ley de 1931 que estuvo en vigor hasta el 30 de abril de 1970 fue reiteradamente reformada y adicionaba, hacer una relación precisa de sus modificaciones, basta señalar algunas de las mas importantes: en el año de

---

<sup>33</sup>BARAJAS MONTES de OCA, Santiago. Conceptos básicos de derecho del trabajo, segunda edición, FCE. México, 1995 p.30.

1933 se modificaron los artículos relativos a la integración y funcionamiento de las comisiones especiales del salario mínimo; por ley de 30 de diciembre de 1936 se estableció el pago del séptimo día de trabajo; el 17 de octubre de 1940 suprimió la prohibición que los sindicatos tenían que participar en asuntos políticos .

"En el año de 1941 se modificaron diferentes preceptos sobre el derecho de huelga; por decreto de 29 de diciembre de 1962 se reglamentaron las reformas constitucionales del mismo año relativos a los trabajos de mujeres y menores, salarios mínimos, estabilidad en el empleo y participación en las utilidades y se introdujeron modificaciones que reflejaban la tesis de la relación de trabajo. Independientemente de los valores reales de la Ley de 1931, particularmente en relación a las condiciones mínimas que concedió a los trabajadores su verdadera trascendencia debe encontrarse en tres instituciones. "34

La nueva Ley, como la señala en su Exposición de Motivos, trato de borrar elevando, a la categoría de normas generales algunas de las que establecían los beneficios alcanzados en contratos colectivos, por no ser suficiente la Ley, el ejecutivo ha venido creando otros instrumentos legales que han surgido de las necesidades reales, pueden mencionarse los siguientes: los reglamentos interiores de trabajo de la Secretaría del Trabajo y la Previsión Social, de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje del D.F, el reglamento de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, el de la Inspección Federal del Trabajo, el de Agencias de Colocación de Jurisdicción Federal, el de Medidas Preventivas de Accidentes de Trabajo, el de Policía Minero, el de Inspección de Calderas de Vapor, el de Higiene del Trabajo, y Higiene Industrial, el de Labores Insalubres y peligrosas, y el de Habitaciones para Obreros ( el cual

---

<sup>34</sup> DE BUEN, Néstor. Derecho del trabajo, tomo I, décima tercera edición, Porrúa, México, 1997. pp 348 -363.

fue sustituido por las disposiciones de la Ley de 1970 (ya reformadas), entre otros.

El grupo adicto a Morones no permanece inactivo, ha creado la Cámara Nacional del Trabajo con el abierto apoyo del Presidente Abelardo L. Rodríguez, al momento del enfrentamiento entre Calles y Cárdenas y habiendo perdido entre el nuevo gobierno las posiciones de privilegio con que contaba, se alía a Calles y al sector patronal, coincide en su empeño con el grupo patronal de Monterrey, acusan a Cárdenas de comunista.

Se apunta como meta mediata para el proletariado la abolición del régimen capitalista, pero precisamente por la liberación política y económica del país; propone la nacionalización del trabajo y la capacitación, como medios para lograr la transformación social, plantea que la huelga general revolucionaria será el medio a emplear en contra de cualquier intento de dictadura y se pronuncia por la fraternización entre el ejército y el pueblo para proteger sus derechos.

Los asesores de las Leyes de Veracruz y de las entidades federativas, de la Ley de 1931 y de la ley nueva tuvieron una primera fuente magnífica en la Declaración de Derechos Sociales de 1917 y de ella nació la Comisión, pero el artículo 123 es únicamente el punto de partida, los derechos mínimos sin los cuales la vida se torna inhumana, nada fue ajeno a la Comisión: la vida de los centros de trabajo, las condiciones de existencia de los hombres, sus carencias y las de sus hijos.

"El artículo 11 transitorio de la Constitución, señaló el Congreso de la Unión y de los Estados legislaran sobre los problemas agrarios y obreros las bases establecidas por la Constitución para dichas leyes, no obstante lo anterior lo

único que hizo el legislador ordinario de 1931 fue repetir en la fracción III del Artículo 111, el texto constitucional, medida inútil que ningún resultado práctico pudo tener .<sup>35</sup>

Sin embargo al texto constitucional se le hizo un arreglo en la ley reglamentaria en virtud del cual se facultaba al Ejecutivo Federal y a las otras entidades federativas en su caso para que atendiendo a las necesidades de los trabajadores, a la clase y duración del trabajo, al lugar de ejecución y a las posibilidades económicas de las empresas; todo intento de hacer cumplir los derechos, carecieron de eficacia dando lugar a todos los acontecimientos antes mencionados y a la elaboración de un Anteproyecto en 1967 para hacer efectiva dicha disposición .

## **2.5 EL ANTEPROYECTO DE 1967:**

Pero aun así siguió sin el debido cumplimiento, es por eso que el 9 de diciembre de 1968 se hizo una Iniciativa; se considero que el Estado tenía el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y se busco una formula que a la vez que armonizara los derechos del trabajo con los del capital , no constituyera un obstáculo grave para el desarrollo y progreso de la industria nacional .

Por ello y en relación con las casas habitaciones, se hizo una importante distinción; a) empresas que dispusieran de habitaciones por haberlas construido, especialmente o por haberlas adquirido en el centro de trabajo y b) empresas que no se encontraran en esta situación, para las primeras empresas, si ya habían satisfecho las necesidades de los trabajadores, la obligación debería considerarse cumplida salvo que el futuro se aumentaran el

---

<sup>35</sup> *ibidem*. p.p.371-373.

numero de trabajadores, las segundas tendrían que proporcionar habitaciones a sus obreros siempre y cuándo, si estuvieran fuera de las poblaciones y la distancia entre una y otra es mayor de 3 Kms y si es menor no exista un servicio ordinario y regular la transportación para personas y cuándo ocupen un numero mayor de 100 trabajadores .

El 31 de diciembre de 1956 se reformo la fracción III del articulo 111 de la Ley Laboral Facultando al ejecutivo federal así como a los ejecutivos locales a crear un reglamento para que los patronos cumplieran con sus obligaciones habitacionales, esta formula no subsano el vicio de inconstitucionalidad por no ser delegables las facultades concedidas de manera exclusiva al Congreso.

\* Dada la magnitud del problema no se quiso hacer frente al asunto, las prestaciones en materia de vivienda no fueron otra cosa que dádivas empresariales, las cuales en determinados casos funcionaron en alto grado de eficacia, por otro lado, el sector empresarial nunca dejo de argumentar que no podía soportar la carga de la obligación habitacional y que era mas valido reinvertir sus ganancias en las mismas empresas buscando crear nuevas fuentes de empleo, para que de este modo aparentaran su gran apoyo al trabajador y al Estado." <sup>36</sup>

En el año de 1967 se elaboro un Anteproyecto de la Ley Federal del Trabajo en el cual con respecto al problema habitacional de los trabajadores se planteaban las bases de un sistema de arrendamiento de vivienda con un pago no mayor del seis por ciento anual del valor catastral de las viviendas y se prevenia la posibilidad de que se celebren entre patronos y trabajadores convenios para que en lugar de proporcionar habitaciones en arrendamiento, se crearon programas de financiamiento para que los trabajadores pudieran

---

<sup>36</sup> Ibidem. p.p 376-378.



adquirir las habitaciones en propiedad. Los patrones no aceptaron el anteproyecto ya que sostenía que aquellas empresas que fueran a ampliar sus instalaciones y como consecuencia de ello, a utilizar nuevo personal, debían aumentar proporcionalmente las habitaciones conforme al número de nuevos trabajadores contratados proponían los patrones la aportación del uno por ciento sobre las nóminas de sus trabajadores proposición que no fue aceptada por el Gobierno que argumentó que el objetivo que se persigue en el artículo 123 ,fracción XII es proporcionar habitaciones, como una obligación a cargo de los patrones y no pagar una contribución en dinero.

La iniciativa del Ejecutivo Federal, enviada a la Cámara de Diputados en 1968, planteaba un interesante sistema que dejaba a convenios entre patrones y trabajadores, las soluciones prácticas, y como medida provisional determinaba una cantidad, a libre acuerdo, para ayuda de renta, así permitía que las organizaciones de trabajadores contaran con un instrumento de presión que obligara a los patrones a efectuar un pago inmediato y a la elaboración detallada de estudios, que tomando en cuenta las necesidades de lugar y número hicieran efectivo el cumplimiento de la obligación.

Sin embargo era evidente el peligro de que la obligación se desvirtuara y la entrega de casas, su posibilidad de financiamiento, la construcción adquisición o renta, quedara sustituida por una modesta prestación económica que no atenderían ni al aspecto habitacional ni el pago de una renta , el Seguro Social que otorga dentro de sus prestaciones ayuda para el pago de renta hace entrega de una cantidad mensual a cada trabajador, insuficiente ante las elevadas rentas .

La exposición de motivos de 1968 apuntó en torno a esta situación: Una de las preocupaciones del Congreso Constituyente de 1917 fue el problema de las

habitaciones de los trabajadores, la casa es el local donde se forma y crece la familia y donde se educa a los hijos de tal manera que constituye una de las condiciones primordiales para la elevación de los niveles de vida de los hombres .

Hablaron los diputados Constituyentes de habitaciones cómodas e higiénicas que deberían de proporcionar las negociaciones agrícolas industriales, mineras o de cualquier otra naturaleza a sus trabajadores, la idea quedo plasmada en la fracción XII del artículo 123 y se encuentra vigente según lo dispone el artículo 9 ° transitorio de la Constitución, lo que quiere decir que los trabajadores podrían exigir en cualquier momento el cumplimiento de la obligación.

Pero a pesar del tiempo transcurrido el mandato constitucional no ha tenido una realización satisfactoria, si bien en algunas empresas, por acuerdos celebrados por los sindicatos, se han formulado planes para la construcción y adquisición de los habitaciones para los trabajadores y en varias de ellas se han puesto en ejecución la inconveniencia evidente del Anteproyecto motivo que se hiciera un nuevo estudio y una nueva formulación que se convirtió en 1970 en Ley.

"Desde el punto de vista social se inicia con la entrada virtual de México a la guerra y la entrada real de México a la industrialización y a los grandes negocios de la iniciativa privada-, y concluye dramáticamente, el 2 de octubre de 1968, fecha en que sin el cambio de las estructuras formales, se produce sin embargo al derrumbe total de las relaciones pueblo-gobierno." Nestor de Buen .\*\*\*\*\*

La COPARMEX interpuso varios amparos para defender sus derechos ya que no estaban en la postura de gastar sus utilidades en la construcción de mas viviendas, para los trabajadores, el Constituyente de 1917 aun no conseguía su objetivo; de hacer cumplir ese derecho.

---

\*\*\*\*\* DE BUEN, Nestor Derecho del trabajo tomo II, décima tercera edición, Porrúa, México 1987, p. 380

## 2.6 LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970:

La Ley del 1º de mayo de 1970 no fue una excepción a esta regla, se ha dicho que fue el premio a la lealtad que el gobierno de Díaz Ordaz otorgo al movimiento obrero por su pasividad en el movimiento de 1968 en realidad su preparación fue anterior a esa fecha aunque la presentación de la iniciativa ante las Cámaras haya sido hecha en diciembre de 1968.

En 1967 el presidente Díaz Ordaz designo una segunda comisión formada por las mismas personas antes mencionadas y con el maestro Alfonso López Aparicio, esta Comisión se reunió en la casa del maestro De la Cueva y en los primeros días de 1968 el presidente fue informado de la determinación del anteproyecto por decisión de Díaz Ordaz se remitió el proyecto a los sectores interesados para que expusieran sus puntos de vista; la clase patronal -dice De la Cueva -se abstuvo de hacer comentarios, en virtud de ello se estimo oportuno que los sectores nombraran comisiones para la discusión del Proyecto con sus autores .

La clase patronal presento un estudio que dividía en tres partes : aspectos no objetables, aspectos objetables, subdivididos en conflictivos administrativos y económicos y aspectos inaceptables, de esos últimos recuerda De la Cueva la referencia a la interrupción de la jornada durante media hora, la integración del salario, el escalafón ciego, la prima de antigüedad, el concepto de empleado de confianza, las normas sobre agentes de comercio, participación de utilidades y "casas habitación " además el sector patronal intento introducir el contrato a prueba y restablecer el de aprendizaje.

A las Cámaras acudieron también los miembros de la Comisión redactora del Anteproyecto para un cambio de impresiones; en realidad por iniciativa de los

Diputados y Senadores se introdujeron varias modificaciones algunas convenientes y otras no tanto, pero sin alterar substancialmente el documento original .

La nueva Ley configuro un proceso democrático de estudio y preparación de una ley social , un precedente de la mayor trascendencia para el ejercicio futuro de la función legislativa la Nueva Ley entro en vigor 1º de mayo de 1970, en la fecha en que se conmemora a los mártires de Chicago; la Ley anterior tuvo entonces una vigencia paralela a la del antiguo sistema político y sindical, fue buena si se piensa que nació para una economía subdesarrollada y pudo operar en la etapa de la industrialización; pero ambas son básicamente, leyes creadas para una economía capitalista y burguesa, lo que evidentemente no podía ser de otra manera.

El vencedor fue el derrotado "el proceso que se inicio en Carranza y solo se interrumpe con Cárdenas, llego a su fin el 2 de octubre de 1968 pese a la derrota del movimiento y a toda la tragedia siempre se mantuvo "el orden jurídico" para seguir luchando por los derechos del pueblo mexicano", esta Ley atendió a lo dispuesto en ese entonces por lo dispuesto por el artículo 123 constitucional de su fracción XII, que imponía limitaciones que evitaban encontrar una buena solución.

"La limitación en cuanto al numero de trabajadores, resultaba ociosa pues ya que en aquella época, la mayoría de las empresas utilizaba mas de cien trabajadores, la Ley de 1970 contempla la idea de arrendamiento de las viviendas, cabria la posibilidad de que los trabajadores adquieran las habitaciones mediante un convenio de aportación por parte de las empresas, que no se precisaba y el financiamiento para completar el costo de la construcción que debería ser cubierto por los trabajadores como el artículo

constitucional no señalaba la calidad de los trabajadores que gozarían del citado derecho, se determinó que fueran los trabajadores de planta, con una antigüedad de un año." <sup>37</sup>

Los trabajadores debían solicitar el cumplimiento de la obligación a los empresarios, los que informarían si tenían habitaciones disponibles o no y en este último caso se debería celebrar entre los trabajadores y el empresario, en un lapso de tres años a partir de la vigencia de la Ley, o desde el inicio de sus actividades, para la nueva empresas, un convenio en el cual se cumpliría con la obligación de proporcionar vivienda dichas acciones serían establecidas como mínimas, la renta que cobrarían los empresarios podría ser del seis por ciento anual del valor catastral de la vivienda .

Si alguna empresa señalaba sus instalaciones ocupando a más trabajadores, debía celebrar un convenio, en el cual tendrían derecho preferente a una vivienda los trabajadores con mayor antigüedad y en caso de igualdad se preferiría primero a los padres de familia y segundo a los sindicalizados .

Si un trabajador tenía en propiedad una vivienda otorgada por el mandato constitucional, no tenía derecho a otra vivienda, pero si la había adquirido por otro medio diverso al anterior, tendría que esperar a que se satisficieran las necesidades de los demás trabajadores de la empresa las obligaciones de los empresarios eran la de mantener las viviendas en condiciones habitables y hacer las reparaciones necesarias a las misma una segunda obligación fue controvertida era la de pactar con los trabajadores provisionalmente una compensación mensual fijada por medio de un convenio, mientras se les entregaran las viviendas, si no se convenía sobre la citada compensación la misma se fijaría tomando en cuenta el tipo de habitaciones que debería

---

<sup>37</sup>DAVALOS, José. Derecho del trabajo, sexta edición, Porrúa, México, 1997, pp.269-270.

otorgar la empresa y la diferencia entre la renta que podría cobrar y la que tuvieran que pagar los obreros por una habitación semejante.

En el memorándum inicial de los representantes de las empresas ante la Comisión y en de la CONCAMIN de 31 de marzo ante la Cámara de Diputados el capital se opuso ante la reglamentación de la fracción XII del artículo 123, con el propósito nunca confesado de que continuara inoperante, "No es justo, ni conveniente" se dice en los memorándums que un problema que interesa por igual al Estado y a todos los sectores de la población, deba ser exclusivamente por el sector empresarial, la argumentación era una falacia por que ni la norma de nuestra Declaración ni la reglamentación que propuso la Comisión pretendían que el sector empresarial resolvería la totalidad del problema habitacional por lo único que exigían los mandamientos eran que las empresas proporcionaran habitaciones para sus trabajadores .

La Comisión llegó al convencimiento de que la idea del trabajo de la Declaración era un "otorgar al hombre que trabaja para una empresa una existencia decorosa", el derecho del trabajo se basó en una concepción económica y jurídica; esta obligación fue severamente atacada y se consiguió eliminarla en la reforma; su supresión fue la que originó la implantación del sistema de aportación del 5% sobre los salarios de los trabajadores, que sirvió para constituir el Fondo Nacional de la Vivienda .

Las obligaciones de los trabajadores eran: pagar las rentas, que podían ser descontadas de un salario, cuidar las habitaciones como propias, dar a conocer a la empresa sus defectos y deterioros, desocuparla cuando terminara la relación de trabajo en un plazo de cuarenta y cinco días, no usar la vivienda para fines distintos de los señalados en la Ley y no subarrendar las habitaciones; también determina la competencia de las Juntas de Conciliación

y Arbitraje para conocer de los conflictos derivados del incumplimiento de obligaciones en materia habitacional .

En el sexenio del Presidente Echeverría, el día 17 de mayo de 1971 se celebró en Palacio Nacional a instancias del Presidente, una reunión a la que asistieron los miembros del gabinete, los más destacados representantes del sector obrero y de la llamada iniciativa privada, en esta reunión el presidente expuso que era necesario fortalecer con el esfuerzo de todos el contenido económico y social de las instituciones, equilibrando las garantías individuales con las garantías sociales y afirmó que la planeación económica y social debía ser el resultado del trabajo conjunto recogiendo la excelente experiencia de los trabajos hechos a nivel tripartita.

De ahí nació una Quinta Comisión encargada de la Vivienda Popular representando en una doble exposición de Gilberto Aceves y Rafael de Regil en representación de trabajadores y empresarios respectivamente que no dio mayores luces, por el contrario el Arq. Joaquín Martínez Chavarría director de INDECO con la representación oficial, haría una exposición precisa del problema a la vista de la Ley Federal del Trabajo la relevancia social de esta disposición legal.

La solución final fue la propuesta de una reforma constitucional y la transformación radical de la solución de la Ley de 1970 dando origen a la seguridad social habitacional, la nueva solución venció el tabú constitucional y extendió el beneficio a todos los trabajadores, fue audaz en la medida en que transformó un "derecho actual, concreto, vivo, y vigente de ese derecho es totalmente discutible", pero en realidad si exigió una determinación especial el resolver el problema en la forma en que se hizo.

La integración de un fondo revolvente de vivienda creado con la aportación patronal de un cinco por ciento sobre los salarios de los trabajadores cedido a estos en forma diferida, después de diez años y que sería administrado por un organismo tripartita; se calculaba y allí cabe encontrarla ratio iuris o quizá mejor dicho la razón económica de la disposición que como resultado de ese ahorro se podría disponer de cinco mil millones de pesos anuales que además de resolver, aunque aun muy largo plazo, el problema habitacional, permitirían tonificar la economía mediante una fórmula no inflacionaria y aumentar considerablemente el número de puestos de trabajo que nuestro crecimiento demográfico exige.

De esta manera por iniciativa Presidencial se produjo la reforma tanto de la Constitución como de la Nueva Ley, esta consecuentemente no llegó nunca a aplicarse en materia de vivienda, ya que habiendo suspendido la aplicación de las disposiciones respectivas por un plazo de tres años, a partir de su vigencia, la reforma le alcanzó antes de esa fecha.

"El Estado tiene a su cargo la tarea de repartir las cargas sociales; de esta manera crea los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos cuyo importe destina a la realización de sus propios fines de tal manera que el acreedor es el Estado mismo quien dispone directamente de los recursos captados, el es el instrumento de cobro así se advierte en el régimen del seguro social que se integra por aportaciones tripartitas, esto es de los patrones, los trabajadores y del Estado; la seguridad social, y el problema de la habitación; constituye de esa manera lo mismo que la educación una "deuda social" que no puede ser exigida por los propios beneficiarios, los que carecen de acción para ello por las malas reformas a nuestras leyes." <sup>38</sup>

---

<sup>38</sup>DE LA CUEVA, Mario. Nuevo derecho mexicano del trabajo, tomo I, quinta edición, Porrúa, México, 1996, p.96.



## **CAPITULO TERCERO**

### **EL INFONAVIT Y SU SITUACIÓN ACTUAL**

#### **3.1 LA NATURALEZA JURIDICA DE LA VIVIENDA:**

"La naturaleza jurídica del derecho a la vivienda corresponde a la de un régimen de Seguridad Social; es una obligación social, no es si una cuestión que concierna al derecho del trabajo, este régimen de seguridad social habitacional, requiere de una reglamentación jurídica propia, sin embargo actualmente esta integrando formalmente al derecho del trabajo."<sup>39</sup>

Ai ser un régimen de seguridad social no solo tendrán ese derecho los trabajadores; también debe ser titular de esa garantía toda persona que requiera de una habitación como son los campesinos, comerciantes, artesanos, etc: ese derecho requiere de una reglamentación jurídica propia, pues en base a ella se podría agrupar y coordinar a todos los organismos que en una u otra forma intervienen en la aplicación de ese régimen, en materia de finanzas, técnicas administrativas y jurisdiccionales que constituirían la estructura adecuada de la seguridad social habitacional.

El derecho del trabajo a la seguridad social la reforma constitucional del 9 de febrero de 1972 determino un transito automático del problema habitacional, del derecho del trabajo a la seguridad social, en efecto la versión original de la fracción XII creo un derecho en favor de cada trabajador en contra de la empresa a la que prestaba sus servicios, para que como parte de las condiciones de trabajo se le proporcionara una habitación cómoda e higiénica .

---

<sup>39</sup>DAVALOS, José. Derecho del trabajo I, Ob.cit p.267.

Es procedente la siguiente tesis aislada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito                      Epoca: Octava Epoca                      Instancia:  
Tribunales Colegiados de Circuito                      Fuente: Semanario Judicial de la Federación                      Parte : X-  
Diciembre Tesis:                      Página: 310

**FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, APORTACIONES AL NO SON APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.**

El artículo 2 del Código Fiscal de la Federación señala que son contribuciones, entre otras, las aportaciones de seguridad social, y en su fracción II indica que por estas últimas debe entenderse las contribuciones establecidas en la ley a cargo de personas, que sustituidas por el Estado en cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en la materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado. Por tanto, como dicho precepto refiere exclusivamente a la materia de seguridad social, cuya concepción se encuentra en el artículo 2o. de la Ley del Seguro Social, que establece que la seguridad social 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 para el bienestar individual y colectivo, que son los que la propia Ley del Seguro Social establece en los artículos 8 y 232; es incontrovertible que las aportaciones que se hacen al Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, no pueden encuadrarse como de seguridad social, ya que el artículo 141 de la Ley Federal del Trabajo indica que aquéllas son gastos de previsión social de las empresas y se aplican en su totalidad para constituir depósitos en favor de los trabajadores, y atendiendo a que el diverso numeral 3o. de la Ley Reglamentaria del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, indica que su objeto es establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener un crédito barato y suficiente para la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, del pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores y la coordinación y financiamiento de programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores. En tales condiciones, es de concluirse que las aportaciones que recibe el instituto se aplican a un régimen distinto al que alude la seguridad social.

**TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.**

Precedentes

Amparo en revisión 8/92. Master Pak, S.A. de C.V. 12 de febrero de 1992. Unanimidad de votos.

Ponente: Ramiro Barajas Plasencia. Secretario: Carlos Hugo de León Rodríguez.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la obligación; la fracción XII forma parte de la Declaración por lo tanto es derecho imperativo o con los términos del artículo 5º de la Ley del Trabajo es una norma de orden público, lo que significa que la renuncia del trabajador o cualquier convenio en que en alguna forma libere total o parcialmente a la empresa del cumplimiento de la obligación, no producirá ningún efecto legal, el campo de aplicación de la fracción XII que

establece el mandato constitucional encuentra una interpretación inicial, en el artículo 1º de la Ley que dice que "es de observancia general en toda la República para las relaciones de trabajo comprendidas en el apartado "A" del artículo 123 Constitucional.

"En cuanto al contenido de la obligación; de conformidad con la fracción XII, las empresas afectadas deben efectuar aportaciones con las que se formara el fondo nacional de la vivienda, la finalidad de las aportaciones es doble: primero constituir depósitos en favor de cada uno de los trabajadores, lo que da nacimiento a un derecho de crédito personal equivalente a la cantidad periódica que corresponde al 5% del salario que perciba en la empresa y segundo el conjunto de las aportaciones servirá para establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a los trabajadores crédito barato y suficiente, destinado a la adquisición ampliación o reparación de las habitaciones así como para el pago de pasivos por ese mismo concepto."<sup>40</sup>

Es procedente la siguiente tesis aislada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito      Epoca: Octava Epoca      Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito      Fuente: Semanario Judicial de la Federación      Parte : III Segunda Parte- I      Página: 407

**INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, NO FORMAN PARTE DEL SALARIO, LAS CUOTAS QUE SE CUBREN AL.**

No pueden considerarse como integrantes del salario de los trabajadores dichas cuotas, porque las cubre el patrón con el objeto de que aquellos estén en aptitud de obtener créditos para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas y para la construcción, reparación o mejoras de sus casas habitación y para el pago de pasivos. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Precedentes

Amparo directo 2941/89. José Roa Flores y otro. 8 de junio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Horacio Cardoso      Ugarte. Secretaria: Teresa Sánchez Medellín.

---

<sup>40</sup> MORENO PADILLA, Javier. Régimen fiscal de la seguridad social y ser, segunda edición. Themis, México, 1994. p.147

El artículo 136 dispone que la aportación de cada empresa consistirá en un cinco por ciento sobre los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio.

"A partir de las reformas de 1982 a la Ley Federal del Trabajo el nuevo artículo 136 dispone que la aportación de cada empresa consistirá en un cinco por ciento sobre los salarios de los trabajadores a su servicio habiéndose suprimido la limitante anterior que consistía en que el cálculo se hacía solo sobre los salarios ordinarios." De la Cueva.

"Se cree que en un futuro inmediato será necesario desglosar el problema habitacional de la legislación laboral, pero solo si con ello se integran las unidades respectivas y tal vez jurisdiccionales que permitan estructurar adecuadamente la seguridad social habitacional, ahora es clara la advertencia de que no se trata de un problema laboral si no de seguridad social." <sup>41</sup>

El argumento fundamental - el derecho del trabajo sin perder todos sus vínculos con el derecho civil, como reiteradamente se ha sostenido indudablemente ha creado sus propios instrumentos de actuación los cuales rompen con los moldes tradicionales del derecho de las obligaciones, ello deriva del sentido social del derecho del trabajo que impone cargas sociales con el objeto de que los beneficios que brindan las leyes no se desvirtúen por el hecho de la insolvencia, frecuente de los deudores individuales, este es el espíritu que determino el nacimiento de la seguridad social que fundándose en un principio de responsabilidad colectiva: todos los patrones responden frente a todos los trabajadores de los riesgos profesionales, sustituyo la responsabilidad individual en que se aprobaba la Ley Federal del Trabajo de 1931 y que la actual aun en forma provisional aun conserva .

Existe una imposibilidad de los trabajadores para exigir en el futuro de las empresas habitaciones cómodas e higiénicas.- Mario de la Cueva afirma que de

---

<sup>41</sup>CATALAN VALDÉS, Rafael. Las nuevas políticas de vivienda, ob.cit. p.p. 43-44.

ahora en adelante los trabajadores no podrán exigir habitaciones " cómodas e higiénicas " de los patrones y que solo tendrán derecho a la entrega diferida del cinco por ciento y a la obtención del financiamiento.

La aportación patronal en los casos en que los trabajadores podían adquirir la casa en propiedad era limitada y en consecuencia cesaba al entregarse una cantidad inicial o un terreno o simplemente facilidades de financiamiento mientras que la aportación actual del cinco por ciento es permanente, para los trabajadores la aportación patronal del cinco por ciento constituye, además un ahorro si se quiere a largo plazo, pero efectivo, tal como se dispone en el artículo 141 fracciones IV, V, VI de la Ley vigente, lo que obviamente duplica el beneficio .

"El sector empresarial conoce bien las ventajas que representa la generación de vivienda en particular a dos de ellas: el beneficio que recibe el trabajador y su familia cuando accede a una vivienda digna en propiedad y el beneficio que recibe la actividad económica en general y la industria de la construcción de vivienda; de la misma manera de que para generar vivienda se requiere del concurso, de la participación de la sociedad en su conjunto a semejanza de la salud y la educación, la persona o la familia por si misma no pueden acceder a los servicios públicos que ofrece la sociedad." <sup>42</sup>

### **3.2 CREACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN TRIPARTITA :**

En una reunión de los representantes de los sectores obrero, patronal y gubernativo, en el Palacio Nacional quedo constituida el 17 de mayo de 1971, por acuerdo del Presidente de la República Lic. Luis Echeverría Alvarez, la COMISIÓN NACIONAL TRIPARTITA con representantes sectoriales de

---

<sup>42</sup>BARAJAS MONTES de OCA, Santiago, Conceptos básicos de derecho del trabajo, ob.cit. pp 21-27.

obreros, patrones y gobierno, como órgano consultivo del Jefe del Ejecutivo Federal, para estudiar y orientar la política de desarrollo económico y social del país desde luego se advierte que se trata de un órgano dependiente de la administración pública para los fines indicados en una publicación oficial se precisa la naturaleza del mencionado órgano en los términos siguientes:

"La Comisión Nacional Tripartita es la expresión de una política de gobierno, es la manifestación de una nueva forma de conducción de los asuntos públicos que ha hecho del diálogo, la participación y la corresponsabilidad, sus características distintivas y más relevantes conforme a la intención del Ejecutivo Federal, la tripartita configura un importante órgano de consulta; un foro además en el que se busca por medio de la confrontación de las ideas y el entendimiento operativo salvar las contradicciones derivadas de nuestra estructura económica, en un esfuerzo conjunto del gobierno y de los diferentes sectores para orientar la actividad de todos conforme a los intereses del país." <sup>43</sup>

El establecimiento de este organismo obedece a necesidades más permanentes y a objetivos más ambiciosos, su creación expresa el espíritu de un régimen político que funda su conducta en la coordinación de esfuerzos, responde a la convicción de que las grandes transformaciones que el país exige tiene que hacerse entre todos sin lesionar los vínculos de la unidad nacional, si no por el contrario fortaleciéndolos con una firme voluntad de solidaridad social.

El Gobierno de la República es el representante legítimo del interés nacional, la voluntad general y así mismo, como el propio presidente lo ha señalado, el coordinador de las tareas nacionales, responsable de la orientación de la economía, del sentido del proceso de crecimiento y promotor de la participación

---

<sup>43</sup> DE BUEN, Néstor. Derecho del trabajo, tomo I, ob.cit. pp, 93-95

de los sectores del país, ante la necesidad que existe de reorientar la estrategia del desarrollo mexicano, el Ejecutivo de la Unión ha planteado la necesidad, desde los primeros días de su régimen, de afianzar una alianza nacional y nacionalista de los factores productivos, uno de cuyos instrumentos operativos ha sido precisamente La Comisión Nacional Tripartita .

Así, el funcionamiento mismo de la tripartita representa una invitación permanente a pronunciarse sobre cuestiones socio-económicas nacionales que vayan mas allá de los intereses sectoriales inmediatos, las actividades y la naturaleza han de contemplarse en varias dimensiones primero en cuanto contribuyen a fomentar entre los factores productivos una mejor conciencia respecto a la magnitud y complejidad de los problemas que afronta el país a las metas que persigue y a las decisiones que deben tomar para asegurar la continuidad de nuestro proceso histórico, luego en la medida en que sus trabajos permitan al Ejecutivo conocer con mayor exactitud las posiciones de los sectores respecto de esas graves cuestiones y finalmente como un organismo consultivo de una gran relevancia que formula recomendaciones concretas relativas a los temas que comprende su agenda.

Pero después de lo que se ha explicado, el Presidente de la República tendrá que actuar no solo en ejercicio de poderes públicos, si no también de poderes sociales, pues el Jefe de la nación conjuga ambos poderes y puede dictar las resoluciones ejecutivas mas radicales conforme a los principios del derecho administrativo del trabajo y de la política social que culminaran necesariamente en una definición de la justicia social para el presente y para el porvenir, ciertamente que la justicia social ha sido definida de distintas maneras en el orden doctrinario y legislativo en el extranjero y en nuestro país pero conforme a la teoría integral .

Las funciones de la Comisión Nacional Tripartita están establecidas en el reglamento que contiene las bases siguientes:

\*Para dar cumplimiento al acuerdo dictado por el C. Presidente en la junta celebrada en Palacio Nacional el día 17 de mayo de 1971 en el sentido de crear una Comisión Nacional Tripartita integrada como antes se había mencionado lo siguiente

#### CONSIDERANDO

1º Que los representantes de los sectores obrero y empresarial conscientes de su responsabilidad nacional, entienden como valor inaplazable de solidaridad colaborar con el Gobierno de la República en el estudio, análisis y planteamiento de las cuestiones que se derivan de nuestro desarrollo social y económico, inspirada esta cooperación en los postulados de la Revolución Mexicana y aplicando para ello una mentalidad crítica, objetiva y realista frente a los problemas fundamentales del país ya que este es el cambio adecuado para garantizar un autentico progreso en beneficio de todos los mexicanos .

2º Que el equilibrio y preservación de nuestro sistema democrático se funda en mantener unidos los legítimos intereses de cada uno de la formula de la justicia social para todos, procurando una activa transformación del país que sea esencialmente mexicana.

3º Que es inmediata la necesidad de estudiar conjuntamente los problemas sobre inversiones, productividad, descentralización de la industria, desempleo, capacitación de los recursos humanos, industrias maquiladoras, exportaciones, carestía de la vida, vivienda popular y contaminación ambiental, a fin de lograr su mejor solución y de obtener su cauce a través de las instituciones creadas por el Constituyente de 1917 .

4º A través de la confrontación se puede llegar a la unidad de las ideas y de la acción para hacer mas eficaz el concurso de todos en el propósito del avance



nacional, por medio de un enfoque moderno de nuestra problemática económica y social .

5º Que la meta del perfeccionamiento económico se sustenta en el beneficio de la mayoría, representado por una mejor redistribución de la riqueza nacional, ya que el propio desarrollo no es un fin en si mismo, si no un instrumento para garantizar al hombre una vida digna en el marco de la justicia y la libertad.

6º Que debe ser preocupación fundamental de los mexicanos incluir a los sectores de bajos ingresos en los beneficios de nuestro crecimiento económico por el cumplimiento irrestricto de la Constitución, cuyo fin último radica en la realización plena de la justicia social. En atención a todo lo anterior, La Comisión Nacional Tripartita, constituida en sesión plenaria el día 10 de junio de 1971, sometió a estudio y aprobó por unanimidad ajustar su estructura y funcionamiento a un reglamento .\*\*\*\*\*

El Instituto ha iniciado la gran tarea de dar cumplimiento a los postulados constitucionales de ofrecer habitación a todos los trabajadores mediante el otorgamiento de créditos y la promoción a la edificación de viviendas este mecanismo constituye ya la mas importante institución social que se haya puesto en marcha durante las ultimas décadas en nuestro país y justificara, por si solo, la existencia de la Comisión Nacional Tripartita .

Al lograrse así una solución que responde a las inspiraciones de la clase trabajadora y a los postulados contenidos en el artículo 123 de nuestra carta fundamental se están sentando las bases para resolver solidariamente los grandes problemas nacionales.

---

\*\*\*\*\* Ibidem pp. 286-289

Finalmente se hizo descansar la administración del sistema en la idea básica que le dio origen: el tripartismo, fórmula que está presente en los órganos de gobierno de la institución administradora así como en los cuerpos consultivos a nivel regional .

El INFONAVIT surge como una acción de justicia y solidaridad social, la fórmula "INFONAVIT" contiene elementos de justicia social que permite a los trabajadores de escasos ingresos el acceder a tener una vivienda, al poner a su disposición créditos baratos y suficientes, el INFONAVIT conceptualmente se fundamenta en un espíritu justicia, ya que permite por una parte que los trabajadores que no tengan acceso a un crédito puedan disponer de un ahorro y por otra a los que si adquirieron una vivienda INFONAVIT constituir y disponer de un patrimonio que les de seguridad, mejorando substancialmente sus condiciones de bienestar.

"Para alcanzarlos se procedió a la reorganización financiera de los organismos públicos de la vivienda a las acciones de desregulación y simplificación administrativa para disminuir sus costos indirectos a la implementación de programas específicos para los sectores de mas bajos ingresos, a consolidar los centros de población mediante la utilización plena de su infraestructura y equipamiento urbano y finalmente a lograr a lograr la coordinación intersectorial indispensable mediante la coordinación de una Secretario de Estado que actuara como cabeza del sector, en concordancia con las atribuciones establecidas en la Ley Federal de Vivienda ." <sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> SALINAS de GORTARI, Carlos. "Informe de Gobierno," El Universal, 1992

### **3.3 LA LEY FEDERAL DE VIVIENDA:**

En febrero de 1983 se elevó a rango constitucional el derecho a la vivienda y en diciembre de ese mismo año se expidió la Ley Federal de Vivienda que reglamenta el artículo cuarto párrafo quinto de nuestra carta magna que establece que: "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", en 1984 se publicó dicha Ley.

El objetivo general de esta ley es el de ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda a fin de beneficiar a mayor número de familias de preferencia a trabajadores no asalariados, a los pobres de las zonas urbanas, a los campesinos y a la población de ingresos medios, en términos generales se pretende incrementar el inventario habitacional y avanzar en la organización y estímulo a la producción, así como en el mejoramiento y conservación de la vivienda de interés social.

El conjunto de lineamientos e instrumentos que señala este ordenamiento son de orden público e interés social y su intención es conducir el desarrollo y promoción de las actividades de las dependencias y entidades de la administración pública federal en materia de vivienda, su coordinación con los gobiernos de los estados y municipios y la concentración con las organizaciones de los sectores social y privado conforme a los lineamientos de la política general de vivienda .

En este sentido la LFV cuenta con tres lineamientos básicos en apoyo a los grupos marginados: la promoción de sistemas constructivos socialmente apropiados, el apoyo a la producción y distribución de materiales básicos para la construcción y el impulso a las cooperativas de vivienda. La orientación de

Infonavit casi exclusiva hacia el financiamiento de viviendas terminadas en conjuntos habitacionales, revela claramente esta situación, es decir expresa mas la política de reactivación económica y generación de empleos, por la vía de la industria de la construcción.

Por otro lado la legislación no reivindica mas allá de generalidades- la importancia de fomentar a las organizaciones sociales y a los organismos no gubernamentales, su carácter de protagonistas, para organizar la demanda social, convertida en proyectos de vivienda.

La ley da la definición operativa de lo que es una vivienda de interés social "para todos los efectos legales se entiende por vivienda de intereses social aquella cuyo valor, al termino de su edificación, no exceda de la suma que resulte de multiplicar por diez el salario mínimo general elevado al año vigente en la zona de que se trate", el artículo 3º se ajusto quince veces el salario mínimo lo que requerirá un cambio en la Ley de Vivienda las características de la vivienda digna y decorosa, por lo que se torna imposible la satisfacción cabal del derecho fundamental.

"La LFV también plantea como vertiente fundamental el promover la participación activa y responsable de los sectores social y privado mediante acciones concertadas en donde se busquen los siguientes objetivos: establecer los estímulos correspondientes para los proyectos habitacionales, involucrar a la comunidad en la gestión, ejecución y evaluación de proyectos habitacionales y canalizar esfuerzos y recursos en tales procesos ." <sup>45</sup>

Para ello las dependencias y entidades de la APF promoverán la participación de los sectores social y privado, asimismo Sedue efectuara convenios de

---

<sup>45</sup>ZEPEDA M. Pedro. Vivienda para pobladores de bajos ingresos, El nacional, México 1997 pp 57-87.

concertación con las cámaras de Industria y Comercio, con los colegios y asociaciones de profesionistas y con organizaciones sociales.

La LFV plantea la función de la vivienda como un factor de ordenación territorial y estructuración interna de los centros de población rural, apoyar la construcción de la infraestructura de servicios para la vivienda, a través de la participación organizada de la comunidad, en esta dirección destacan los avances del Programa Nacional de Solidaridad, (Pronasol).

### **3.4 LOS FINES DEL INFONAVIT DENTRO Y FUERA DEL SAR:**

En febrero de 1992 como resultado de las Nuevas Políticas de Vivienda el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores se transformo, la importancia y trascendencia del INFONAVIT en el campo de la vivienda esta mas allá de toda la discusión en los años de trascendencia ha contribuido a varios millones de vivienda, factores diversos, entre los que destacan el acelerado proceso inflacionario, su esquema de recuperación de créditos y de practicas distorsionadas adheridas al tiempo lo impidieron; ahora haciendo una breve reseña del INFONAVIT antes del SAR expondremos lo siguiente.

Con el propósito de hacer realmente efectiva la disposición constitucional en febrero 14 de 1972 se reformo la fracción XII del apartado A del articulo 123 de la constitución para extender su precepto a todos los trabajadores, obligando a su cumplimiento mediante aportaciones de las empresas a un fondo nacional de la vivienda, a fin de constituir depósitos a favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permitiera otorgar a estos créditos barato y suficiente para que adquirieran en propiedad habitaciones, creándose

un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones para administrar dicho fondo.

Es procedente la siguiente tesis aislada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Época: Octava Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación Parte : I Segunda Parte.-) Página: 311

**FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA. IRRETROACTIVIDAD DEL ARTICULO 150 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.**

No hay razón fundada para estimar que exista una aplicación retroactiva del artículo 150 de la Ley Federal del Trabajo, por el hecho de que un patrón haya otorgado casas habitación en comodato como prestación a sus trabajadores, durante la vigencia del artículo tercero transitorio, del decreto que reformó y adicionó la Ley Federal del Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 24 de abril de 1972, que señala: "las empresas que con anterioridad a esa Ley estén otorgando cualquier prestación en materia de habitación, la seguirán dando a trabajadores si el monto de las mismas es igual o superior al porcentaje consignado en el artículo 136 y no pagarán la aportación a que dicho artículo se refiere..."; ya que debe apreciarse preferentemente lo dispuesto por el artículo 150, de la ley antes invocada, que establece: "cuando las empresas proporcionen a sus trabajadores casa en comodato o arrendamiento no están exentas de contribuir al fondo nacional de la vivienda, en los términos del artículo 136..."; ello obedece a que este precepto constituye una regla específica en prestaciones de esa naturaleza. QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

**Precedentes**

Amparo directo 495/88. Minera Mexicana Sombrerete, S.A. 6 de mayo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Ma. de Fátima I. Sámano Hernández. Secretaria: Ma. Rocio Ruiz Rodríguez.

La norma constitucional estableció los siguientes principios fundamentales: la generalización del derecho habitacional a toda la clase trabajadora, la correlativa obligación habitacional a cargo de los patrones sin distinción de su situación específica- mediante aportaciones a favor de cada trabajador en lo individual, la inalterabilidad de los derechos de los trabajadores sobre los recursos a su favor independientemente de los cambios del patrón, el establecimiento del sistema que permita a los trabajadores obtener en lo individual un crédito para tener una vivienda el derecho de los trabajadores de

recibir los depósitos a su favor; y la construcción de un organismo tripartita para administrar los fondos integrados por las aportaciones.

A tal efecto la Iniciativa propone :

"Las aportaciones del 5% destinadas al financiamiento de la vivienda se acrediten en una subcuenta relativa al fondo nacional de la vivienda de las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro de los trabajadores previstas en la iniciativa de decreto que modifico la Ley del Seguro Social que se somete a la consideración del H.Congreso .

Las modificaciones que se proponen a la Ley no son ajenas al propósito del Instituto, por lo expuesto y con fundamento en la facultad que se confiere el artículo 71 fracción 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se presento la Iniciativa de Decreto de reforma , adición y reforma diversas disposiciones de la Ley Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores ." <sup>46</sup>

Es procedente la siguiente Tesis aislada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Instancia: Segunda Sala      Epoca: Novena Epoca      Instancia: Segunda Sala      Fuente:  
Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta      Parte : II, Septiembre de 1995      Tesis: 2a./J.  
51/95      Página: 244

**CUOTAS OBRERO-PATRONALES. LA PRESTACION CONSISTENTE EN AYUDA DE RENTA NO ES EQUIPARABLE A LAS APORTACIONES AL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA EFECTOS DE INTEGRACION DEL SALARIO BASE DE COTIZACION.**

El artículo 32 de la Ley del Seguro Social establece que el salario base de cotización se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria y las gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador con excepción, entre otros conceptos, de las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, excepción dentro de la cual no puede entenderse implícita por

---

<sup>46</sup>Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores . "Disposiciones legales", INFONAVIT, México, 1993, pp 95-100.

equiparación, la prestación consistente en la ayuda de renta que algunas empresas conceden a sus trabajadores, pues entre las aportaciones enunciadas en primer término y la prestación aludida, existen divergencias en cuanto a su origen, objeto y naturaleza, ello es así, en atención a que mientras las primeras tienen un origen constitucional (artículo 123, Apartado "A", fracción XII), su objeto consiste en crear sistemas de crédito barato para que los trabajadores adquieran en propiedad habitación cómoda e higiénica, para la construcción, reparación o mejoras de sus casas habitación, para el pago de pasivos adquiridos por este concepto y son gastos de provisión social; en cambio, la prestación de ayuda de renta es de origen convencional, tiene como finalidad el fortalecer el sueldo del trabajador para sufragar los gastos derivados de la renta de una casa habitación y son gastos de provisión, no de provisión social; diferencias las anteriores que hacen inequívocas a unas y otras entre sí.

#### Precedentes

Contradicción de tesis 5/93. Entre las sustentadas por el Primer y Segundo Tribunales Colegiados del Sexto Circuito. 25 de agosto de 1995. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez. Tesis de Jurisprudencia 51/95. Aprobada por la Segunda Sala de este alto Tribunal, en sesión pública de veinticinco de agosto de mil novecientos noventa y cinco, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Presidente Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, Mariano Azeña Gutiérrez, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

La trascendencia del cambio realizado puede apreciarse partiendo de tres consideraciones.

En primer lugar presento un precedente para otros organismos públicos de vivienda, las cuales también se modificaron a efecto de responder a una de las nuevas políticas de vivienda, la de transformarlos en instituciones eminentemente financieras; en segundo lugar la reforma a la Ley del INFONAVIT fue la respuesta al agotamiento de un sistema operativo de los organismos y tercero obedeció a la necesidad de resolver un problema arrastrado por varios años: la descapitalización deriva de la insuficiente recuperación de los créditos otorgados.

El INFONAVIT instrumento fundamental en la generación de vivienda para los trabajadores, en 1993 se encuentra en pleno proceso de transición desde su creación en 1972 ha recorrido un gran camino caracterizado por una gran producción habitacional creciente año tras año con base a un patrimonio



originalmente constituido por la aportación de recursos fiscales y posteriormente con las aportaciones de los patrones y la recuperación, así fuera parcial de los créditos concedidos a los trabajadores .

Mediante la expedición de la nueva Ley del INFONAVIT de 1992 se logro una modificación al fondo del Instituto de esto sobresalieron cinco puntos substanciales:

"1.- Otorgamiento de crédito con base en un sistema objetivo de puntaje y una puntuación mínima para tener derecho a recibirlos .

2.- La libertad del trabajador para elegir la vivienda nueva o usada de su preferencia .

3.- Los montos del crédito .

4.- La recuperación del crédito al 100% .

5.- El sistema de subastas de financiamiento para la construcción de viviendas."

Derivado de ellos se constituyeron los sistemas de operación del nuevo INFONAVIT; cinco fueron los factores que se tomaran en cuenta para determinar la puntuación de los trabajadores interesados en obtener un crédito y son: el salario, la edad, el saldo de la subcuenta de vivienda del SAR, el numero de aportaciones al Instituto efectuadas por el patrón en favor del trabajador y el numero de dependientes económicos del trabajador .

"Una de las razones mas importantes que determinaron el cambio en el sistema financiero del Instituto fue el hecho de que se estaba recuperando únicamente alrededor del 53% de los créditos que otorgaba de ahí que a partir de las modificaciones se tomaron medidas para que la recuperación fuera al 100%, como son: la aplicación del saldo de la subcuenta de vivienda del SAR

del trabajador para sumarse al monto del crédito, por otra parte y a la vez como pago inicial, fijar plazo no mayor de treinta años; los descuentos serán del 25 % sobre el salario integrado , excepto en el caso de los trabajadores de salario mínimo en cuyo caso se descontara tan solo el 20%; el saldo del fondo de ahorro también se aplicara como un incremento al monto del crédito y a la vez para la amortización del mismo y el 5% de las aportaciones patronales se aplicaran para la amortización del crédito.”<sup>47</sup>

### **-Fuera del SAR:**

“Los créditos no se recuperaban en términos reales, los depósitos individuales no generaban intereses, los financiamientos a la construcción de conjuntos habitacionales se otorgaban con un rendimiento promedio de un 8% aproximadamente, los financiamientos para construcción de viviendas se proponían por las organizaciones sindicales o empresariales a través de promociones.”<sup>48</sup>

El Instituto asumía las responsabilidades frente a los trabajadores adquirentes y frente a las autoridades locales, el Instituto asumía la responsabilidad de la generación de vivienda obrera por medio del financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales, las organizaciones sindicales o empresariales señalaban a los trabajadores que recibirían créditos individuales, los financiamientos a la construcción de conjuntos y los programas de créditos individuales a los trabajadores descansaban solo en la capacidad financiera y administrativa del INFONAVIT, el trabajador no participaba en la fiscalización de las aportaciones patronales del 5% de su salario al no contar con información

---

<sup>47</sup> BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. "Reformas y adiciones a la ley del Infonavit" Anuario Jurídico, Nueva Serie, México, 1997. p.p.15-18.

<sup>48</sup> CÁRDENAS GUTIERREZ, Carlos. Estudio práctico sobre el SAR, EFISA, México, 1998, p.53.

suficiente sobre su cuenta individual y por que el sistema de Otorgamiento de crédito no premiaba el fondo acumulado.

### **- Dentro del SAR:**

“Se recuperan en términos reales, los depositarios individuales de ahorro causan intereses en términos reales se homologan al SAR, con lo que se reivindica una prestación que beneficia a todos los demás derechohabientes; las condiciones de los financiamientos a la construcción de conjuntos habitacionales se aproximan a los del mercado, los financiamientos para construcción de viviendas se asignan por medio de subastas a los constructores o promotores de vivienda; en las subastas esas responsabilidades la asume la constructora.”<sup>49</sup>

El Instituto canaliza oferta de vivienda nueva a los acreditados con apoyo en tres aspectos (de forma parcial y decreciente financia la construcción de viviendas por medio de subastas, conjuntos habitacionales construidos por terceros, financia conjuntos de vivienda en terrenos propiedad de los trabajadores, con cargo a sus créditos individuales; los créditos a los trabajadores se otorgan conforme a un sistema de calificación que garantiza equidad y transparencia.

El Instituto puede descontar financiamientos que los bancos hayan asignado a la construcción de conjuntos y hacer lo propio con créditos individuales para vivienda o bien concurrir con los bancos en otorgar créditos habitacionales complementarios, apoyándose en la infraestructura de las Instituciones de crédito y el trabajador participa activamente en la fiscalización al incorporarse

---

<sup>49</sup> Ibidem. p.57.

el 5% al SAR y con el peso del fondo acumulado en su calificación para la obtención de un crédito.

La búsqueda de un sistema mas oportuno y eficiente coincidió con la implementación del Sistema del Ahorro para el Retiro y se vio la conveniencia de que a través de la banca se manejara el registro de las aportaciones al INFONAVIT por parte de los patrones, para que a su vez la banca por conducto del Banco de México, canalizara al Instituto los recursos económicos, por consiguiente una vez realizados los análisis y las consultas pertinentes se propuso la reforma al Congreso de la Unión y así quedo plasmada en la Ley.

La subcuenta de vivienda del SAR además de permitir contar con información oportuna para el Instituto permitirá como ventaja adicional que los trabajadores puedan controlar las aportaciones de sus propios patrones; además de lo anterior la Ley prevé que los derechohabientes tengan el beneficio de que su ahorro conserve, por lo menos su valor real de forma tal que en el nuevo INFONAVIT se tendrá que otorgar un rendimiento a su dinero el cual provendrá de los intereses que genere el Instituto en el proceso de financiamiento a las constructoras, ligando así el Sistema de Subastas de Financiamiento y el Reglamento de Otorgamiento de Crédito.

“El Instituto ha entrado de lleno a un esquema cuyo principal objetivo será el administrar el fondo de manera mas eficiente, otorgando créditos sin subsidios y dejando a un lado su participación en tareas constructivas, su función será la de financiar el desarrollo de conjuntos habitacionales eligiendo los que ofrezcan las mejores condiciones de calidad y precio para poder después asignar créditos individualizados a trabajadores que alcancen la puntuación mínima, el Instituto ya no comprara terrenos ni elaborara planes maestros, ni conseguirá licencias con todo esto su función se asemejara mas a la de un banco

especializado en vivienda que a la de una institución constructora aprovechando las ventajas competitivas de la industria de la construcción y respetando las leyes del mercado ."<sup>50</sup>

En el INFONAVIT nació una nueva obligación la de otorgar un crédito a todo aquel trabajador que demuestre contar con la puntuación mínima requerida, con el sistema anterior un trabajador podía llenar una o varias "tarjetas de información" y nunca tenía la certeza de obtener un crédito, de esta manera un participante en el Sistema de Subastas tiene perfectamente preestablecido la etapa de su participación; el sector empresarial conoce bien las ventajas que representa la generación de vivienda en particular dos de ellas, el beneficio que recibe el trabajador y su familia cuando accede a una vivienda digna en propiedad y el beneficio que recibe la actividad económica en general y la industria de la construcción de vivienda motor del desarrollo.

El Sistema del Ahorro para el Retiro este mecanismo constituye uno de los elementos que contribuirían a incrementar en forma sustancial los recursos financieros de largo plazo para la generación de vivienda; el SAR se estableció mediante un sistema de reformas y adiciones al marco jurídico de la previsión social en nuestro país y cobro vigencia el 1º de mayo de 1992 .

Durante 1994 se procuro un mayor control sobre las aportaciones de las cuentas individuales de los derechohabientes del Instituto, así mismo la recuperación de los créditos a través del SAR, nuevos procedimientos que se convengan con las Instituciones de crédito entraran en vigor a partir del primer bimestre de 1994, lo que implica establecer convenios reglas y acuerdos que se transformen en acciones para cumplir con la ley.

---

<sup>50</sup> Ibidem. pp 47-57.

### **3.5 LA LEY DEL INFONAVIT Y SU SITUACIÓN ACTUAL:**

La Ley que crea el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de abril de 1972 y es reglamentaria de la fracción XII del artículo 123 apartado A), de la Constitución, esta norma es de previsión social y forman parte del derecho administrativo del trabajo en cuanto a los derechos que ellas se consignan y en el funcionamiento del órgano descentralizado de la administración social para la realización de los objetivos sociales que de ellos se desprenda, la Ley contiene disposiciones de previsión social.

El Instituto tiene por objeto:

- I.-Administrar los recursos del fondo nacional de la vivienda;
- II.-Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:
  - a) La adquisición de propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas;
  - b) La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones;
  - c) El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores .
- III.- Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores, y
- IV.- Lo demás en que se refiere la fracción XII del apartado A ) del artículo 123 constitucional y el título cuarto, capítulo III de la Ley Federal del Trabajo, así como lo que esta Ley establece.

El patrimonio del Instituto se integra:

- I.- Con el fondo nacional de la vivienda, que se constituye con las aportaciones que deben hacer los patrones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 123, apartado A), fracción XII de la Constitución de los Estados Unidos

Mexicanos y en el título cuarto, capítulo III de la Ley Federal del Trabajo y con los rendimientos que provengan de la inversión de estos recursos;

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

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

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

Los órganos del Instituto serán: La Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia, el Director General, dos Directores Sectoriales la Comisión de Inconformidades y de Valuación y las Comisiones Consultivas Regionales .

La Asamblea General es la autoridad suprema del Instituto y se integrara en forma tripartita con cuarenta y cinco miembros designados quince por el Ejecutivo Federal; quince por las organizaciones nacionales de trabajadores y quince por las organizaciones nacionales patronales y un suplente por cada uno, los miembros de la Asamblea General durara en su cargo seis años y podrán ser removidos libremente por quien los designe.

Esta ley también estableció que la Comisión conocerá de las controversias que se susciten sobre el valor de las prestaciones que las empresas estuvieren otorgando a los trabajadores, en materia de habitación para decidir si son inferiores, iguales o superiores al porcentaje consignado en el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo y poder determinar las aportaciones que deban enterar al instituto o si quedan exentas de tal aportación se señala la obligación de los patrones y son las siguientes: inscribirse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto y dar avisos a que se refiere el artículo 31 de la ley.

Efectuar las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en los términos de la ley Federal del Trabajo y hacerlos descuentos a sus trabajadores en sus salarios conforme a lo previsto en los artículos 97 y 110 de la L.F.T el instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores para esos efectos tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, facultado para determinar en caso de incumplimiento el importe de las aportaciones patronales y sus bases para su liquidación y para su cobro . El cobro y ejecución de los créditos no cubiertos estarán a cargo de la oficina Federal de Hacienda que corresponda, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación en el caso de que el patrón no cumpla con la obligación de inscribir al trabajador o de aportar al fondo nacional de la vivienda las cantidades que deba enterar los trabajadores tienen derecho de acudir al Instituto proporcionándole los informes correspondientes; sin que ello releve al patrón del cumplimiento de su obligación y lo estime en sus sanciones en que hubiere incurrido .

"El instituto podrá inscribir a los trabajadores sin previa gestión de ellos o del patrón; el trabajador tendrá derecho a solicitar información directa del instituto o a través del patrón al que preste sus servicios, sobre el monto de las aportaciones a su favor así como los descuentos hechos a su salario para cubrir abonos de capital, al terminarse la relación laboral, el patrón deberá entregar al trabajador una constancia de la clave de su registro; los depósitos constituidos en favor de los trabajadores, estarán exentos de toda clase de impuestos." <sup>51</sup>

El artículo 41 que es de suma importancia de la ley del INFONAVIT; que establece lo siguiente: para los efectos de la primera parte de la fracción V del

---

<sup>51</sup>Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores . "Disposiciones legales", INFONAVIT, Ob.cit, pp 90-92.



artículo 141 de la L.F.T se entenderá que un trabajador ha dejado de estar sujeto a una relación de trabajo, cuando deje de prestar sus servicios a un patrón por un periodo mínimo de doce meses, a menos de que exista litigio pendiente sobre la subsistencia de la relación de trabajo.

Es procedente la siguiente tesis aislada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito      Epoca: Octava Epoca      Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito      Fuente: Semanario Judicial de la Federación      Parte : I Segunda Parte-I  
Página: 360

**INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. DEVOLUCION DE LAS APORTACIONES.**

Conforme al artículo 141, fracción I, de la Ley Federal del Trabajo, en caso de incapacidad total permanente, de jubilación o de muerte del trabajador, se entregará el total de los depósitos construidos al propio trabajador o a sus beneficiarios, con una cantidad adicional igual a dichos depósitos; por lo tanto, si el trabajador dejó de prestar servicios y posteriormente fallece, el término de la prescripción respectiva, tratándose de los beneficiarios empezará a correr a partir de dicho fallecimiento y no desde que el trabajador dejó de laborar. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

**Precedentes**

Amparo directo 1901/88. Guadalupe Beristáin Hernández. 9 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Horacio Cardoso Ugarte. Secretaria: Teresa Sánchez Medellín.

Cuando un trabajador se encuentre en el caso que prevé lo anterior y hubiera recibido un préstamo del instituto, este le otorgara una prórroga sin causa de intereses, en los pagos de amortización que tenga que hacerle por concepto de capital e intereses; la prórroga tendrá un plazo máximo de doce meses y terminara anticipadamente cuando el trabajador vuelva a estar sujeto a una relación de trabajo.

Los recursos del Instituto se destinaran: al Otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor en el instituto, el importe de estos créditos deberán aplicarse a: la adquisición en

propiedad de habitación, la construcción, reparación, ampliación, o mejoras de habitaciones y el pago de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores; al financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales para ser adquiridas por los trabajadores mediante créditos que les otorgue el instituto.

Después de 1992 la ley del INFONAVIT estableció lo siguiente :

Art.29 Frac.III .- Efectuar las aportaciones al fondo nacional de la vivienda en instituciones de crédito, para su abono en la subcuenta del fondo nacional de vivienda de las cuentas individuales del sistema del ahorro para el retiro abiertas a nombre de los trabajadores en los términos de la ley y sus reglamentos, así como lo conducente, conforme a lo previsto en la ley del Seguro Social y en la L.F.T, estas aportaciones son gastos de previsión social para las empresas .

En julio de 1997 tiene reformas nuevamente la ley del INFONAVIT que hasta ahora siguen vigentes, el Art. 29 de la ley del INFONAVIT vigente establece lo siguiente :

Fracción III.- Hacer los descuentos a sus trabajadores en sus servicios conforme a los artículos 97 y 110 de la L.F.T que se destinen al pago de abonos para cubrir préstamo otorgados por el instituto. Así como se observo a manera de ejemplo, en este artículo 29 - en los demás también surgió la figura de la subcuenta de vivienda .

Una reforma intencionada a la ley del INFONAVIT publicada en el DO de 24 de febrero de 1992, ha puesto de manifiesto la intención del Gobierno de acabar con la manipulación que los miembros del consejo técnico, líderes obreros y algunos de los otros hacían con las obras a las compañías constructoras de los propios consejeros se ha inventado un mecanismo de

entrega de aportaciones empresariales a través de la banca, al parejo de las cuentas de ahorro para el retiro que también se han impuesto reformando la LSS; primero con los acuerdos del 1º de mayo de 1992 sobre el SAR y después con el nacimiento de la ley del SAR de julio de 1996.

La ley vigente del INFONAVIT establece en términos generales lo siguiente :  
Ahora el patrimonio del INFONAVIT se integra de: las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal; de las cantidades y comisiones que obtengan por los servicios que preste con los montos que se obtengan de las actualizaciones, recargos sanciones y multas; con los bienes y derechos que adquiera por cualquier título y con los rendimientos que obtenga de la inversión de los recursos las aportaciones de los patrones a las subcuentas de vivienda son patrimonio de los trabajadores .

Las subcuentas de vivienda están exentas de todas clases de impuestos el derecho del trabajador y en su caso los beneficiarios a recibir los recursos de la subcuenta de vivienda prescribe a favor del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda a los diez años de que sean exigibles, en los términos de la fracción XII del artículo 123 apartado A) de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; según estableció la ley vigente del INFONAVIT la administración de este instituto estará a cargo del mismo las aportaciones así como los descuentos para cubrir los créditos que otorgue el instituto que reciban las entidades receptoras autorizadas deberán ser transferidas a la cuenta que el Banco de México le lleve al Instituto.

El Instituto no será sujeto de contribuciones federales, salvo los derechos de carácter federal correspondientes a la prestación de servicios públicos el Instituto cubrirá el pago de los impuestos y derechos de carácter municipal . los trabajadores tendrán en todo tiempo el derecho a realizar aportaciones

voluntarias a su cuenta individual ya sea por el conducto de su patrón o por el mismo, con el consentimiento del trabajador el importe de las aportaciones voluntarias podrá ser transferido a la subcuenta de vivienda a fin de que sea aplicado para el otorgamiento de un crédito.

A de proteger el patrimonio de los trabajadores el Instituto podrá participar con empresas publicas y privadas para promover el desarrollo y abaratamiento de los créditos, el Instituto deberá informar a la Comisión Nacional del Sistema del Ahorro para el Retiro de las prorrogas otorgadas las cuales no causan ningún interés.

### **3.6 LA LEY DEL SAR VIGENTE:**

El día 24 de febrero de 1992 se reformaron los ordenamientos reguladores del Seguro Social y del Infonavit, con objeto de establecer un nuevo esquema de seguridad social denominado Sistema del Ahorro para el Retiro, que tiene por objeto generar cuentas individuales para los derechohabientes que tienen la obligación de afiliarse a regímenes obligatorios pero cuya finalidad se soporta en la generación de ahorro individual, con finalidad dual; procurar vivienda digna para los trabajadores y establecer un sistema personal y complementario de pensión .

Posteriormente el 30 de abril de 1992 se emite por la S.H.C.P el acuerdo por el que se establecen las reglas generales sobre el Sistema del Ahorro para el Retiro y por el Banco de México las reglas a las que deberán de sujetarse las cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro, las cuales han sufrido varias reformas .

Haberse establecido edades convencionales de jubilación como edades fijas para el retiro de la vida activa, o sea el derecho al retiro a partir de un

determinado número de años o a una edad determinada, que ha implicado como consecuencia que muchos trabajadores que todavía pueden continuar en la actividad se constituya artificialmente en elementos pasivos que dejen procesos productivos y se convierten en consumidores de bienes y servicios, con una carga mayor cada vez más sobre la sociedad, la columna vertebral de cambio se refirió a la transformación de un sistema de reparto puro por otro de descapitalización individual con las siguientes variables :

-El Estado guarda un rol subsidiario por que la administración de las pensiones se concentra en instituciones financieras privadas; libertad de elección para los derechohabientes de incorporarse a la agrupación de su elección en la idea de que el marco de referencia en el sistema obligatorio de seguridad social; sistema autónomo en su final pero paralelo a los métodos de reparto puro en sus primeras etapas .

Sistema prioritario no complementario de pensiones; unificador de los métodos de pensiones; prestadores de servicios especializados y cuentas individuales de ahorro controladas por los organismos privados de administración de recursos denominados "administradoras de fondos de pensiones" separado de lo público, México no ajeno a esta corriente y con ajustes incorrectos a nuestra legislación se aceptó un Sistema del Ahorro para el Retiro, que deberá tener sensibles cambios.

El 24 de febrero de 1992 se publicó la modificación a la legislación del Seguro Social, donde se incorpora un nuevo seguro denominado de retiro como lo estipula la nueva fracción quinta del artículo once del ordenamiento mencionado; con esta incorporación se pretende mejorar los ingresos de los trabajadores que dejen de prestar un servicio remunerado, proporcionar un

ahorro que no pierda valor por inflación y lo mas importante fomentar el nivel de ahorro del sistema financiero nacional.

El seguro referido soporto su mecanismo en algunos puntos del sistema chileno, pero debió ser adaptado a la realidad nacional, toda vez que no era factible sustituir un método de reparto por otro de capitalización individual, por ello se configuro un nuevo seguro de tipo complementario que se ubico en forma inadecuada en la estructura de la Ley del Seguro Social, toda vez que se refiere a reglamentar el servicio publico de seguridad social, por medio de un organismo publico denominado Instituto Mexicano del Seguro Social .

El Sistema de Ahorro para el Retiro establece dos subcuentas, una soportada en el seguro para el retiro y la otra en las aportaciones al INFONAVIT regulada en la legislación de vivienda obrera, dos ordenamientos independientes establecen normas atinentes a un solo sistema de ahorro, seria mas benéfico que este sistema se estructurara en un solo ordenamiento que normara todos los aspectos relevantes del mismo .

Los patrones deben cotizar sobre una tasa del 2% sobre el salario integrado y los trabajadores en forma potestativa podrán incrementar su fondo con un porcentaje máximo a la cantidad aportada por los patrones los patrones tendrán un tope para efectos del calculo del salario base de cotización que es de 25 veces el salario mínimo general que rija en el D;F, pero esta base se reduce a diez veces en el caso de la subcuenta de vivienda .

Se fijo un periodo de transición para que los patrones fueran los que individualizaran las aportaciones, que fue hasta el mes de septiembre de 1992, en tanto que la información de las instituciones bancarias se hiciera a partir de 1993 por ello los trabajadores tienen que recabar las cantidades que se le debe

acreditar en estos periodos por medio de sus patrones solo que ello provocara conflictos por que son pocos los patrones que tienen estructura administrativa que les permita individualizar las cuentas.

El órgano superior de este seguro es el Comité Técnico del Sistema de Ahorro para el Retiro, compuestos por representantes de las dependencias del Ejecutivo que intervienen en la administración del SAR como lo son la S.H.C.P, el IMSS, el Banco de México, la Secretaria del Trabajo y Previsión Social y por ultimo el INFONAVIT, solo que estas entidades también tienen funciones autónomas de tipo fiscalizador lo que conduce a una participación multisectorial de vigilancia que no pareció adecuada, toda vez que seria suficiente un moderno sistema de coordinación para que una sola entidad realice esta función .

Con la clave del registro federal de contribuyentes los trabajadores unifican los registros del SAR y las personas adquieren la calidad de cuentahabientes toda vez que las instituciones tienen la obligación de abrir un registros donde se acumulen las cantidades de aportación en la llamada cuenta individual con la aclaración de que incluye los montos de la dos subcuenta.

Los fondos se obtienen cuando las personas alcancen 65 años de edad y obtengan una pensión vitalicia o también cuando sea por cesantía y tenga por 60 años; al alcanzar 30 años de servicio, al sufrir una incapacidad total permanente y en caso de ser parcial el porcentaje de incapacidad debe ser por lo menos el 50%, cuando se declare estado de invalidez y en caso de que sufra un estado de invalidez temporal podrá solicitar el retiro del 10% de los fondos.

La administración del fondo reside en un mecanismo de seguridad social donde participan varias dependencias y por su parte depende del órgano que participa en la resolución para que los afectados pueden utilizar los medios de defensa a cada uno de ellos; la única ventaja fiscal que este representa, se configuran por la liberación que los trabajadores obtienen de su personal y voluntaria contribución del 2% en el impuesto sobre la renta, en todos los demás casos las personas siguen en el régimen de la ley, por tanto si el trabajador recibe una renta vitalicia la misma se acumula a las demás pensiones tanto legales como contractuales y la exención alcanzara hasta nueve veces el salario mínimo mensual y por el contrario obtiene un pago único, la liberación fiscal puede ser equiparable a una indemnización .

A cambio de este sacrificio las personas que se jubilaban o sufrían incapacidad, podrían tener acceso a una pequeña compensación de una cifra efímera, que se configuraba por los valores aportados por los patrones a valor nominal y con un mínimo interés; todo esto motivo que se replanteara la viabilidad del Infonavit, tanto como ente encargado de promover vivienda, como institución financiera de ahorro para los trabajadores, como ambos aspectos sufrían serios quebrantos se modifico la opción por medio de diversos cambios legislativos que se presentaron en la reforma del DO del 24 de febrero de 1992 .

Estos principios se originan en principios de seguridad social, donde la colectividad debe contribuir a desarrollar integralmente a los sujetos económicamente débiles de la propia comunidad, por consiguiente las prestaciones de vivienda constituyen en nuestro país programas de seguridad social obligatorio .



Con el transcurso del tiempo los trabajadores van a depender de los sistemas de informática del Infonavit, para conocer los montos aportados en el SAR, no obstante que este ahorro se presente a través de las instituciones financieras, ello se presentara porque los trabajadores van a tener cambio de empleo, duplicidades de trabajo, altas y bajas de instituciones el ente centralizador será el INFONAVIT .

Las aportaciones a la subcuenta de vivienda siguen las reglas de 10 de febrero de 1994 para el tramite de la devolución de aportaciones cubiertas en forma indebida, en forma tal que si el banco recibe la sustitución de formularios durante el lapso de deposito, podrá llevar a cabo la devolución en forma simplificada, de lo contrario si el error se capta cuando se han acreditado los depósitos a favor de un cuentahabiente se requiere la certificación del Instituto que convalide la procedencia a la devolución para que esta se lleve a cabo, por su parte los patrones tendrán que notificar a los trabajadores afectados la disminución de la cuenta.

“Los sistemas de seguridad social son redistributivos y cumplen con principios de equidad y solidaridad, por tanto son necesarios en países como México, donde las desigualdades son marcadas por ello no se pueden suprimir; en cambio los de capitalización pura conducen a que las personas que tienen recursos pueden formar su propio fondo de retiro con mayor agilidad a los que carecen de esta posibilidad permitiendo a las personas identificarse con su propio ahorro e invitan a su formación por todo esto se considera adecuado que se combinen los dos sistemas en su justo medio para aprovechar las bondades de ambos; la magnitud de cada uno de estos programas se tendrá que decidir una vez que se define la manera como el Sistema del Ahorro para

el Retiro cumple con sus expectativas de tal suerte que el correcto nivel de rendimiento generara un mejor crecimiento del mismo.”<sup>52</sup>

Por consiguiente en 1996 el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León expide el Decreto de Ley del Sistema del Ahorro para el Retiro, que tiene por objeto regular el funcionamiento de los sistemas del ahorro para el retiro y sus participantes previstos en la ley y en las leyes del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la presente ley se relaciona de forma muy directa con los artículos 10, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 251 frac.XIV, 264 f.I, 266 f.III, 291, 293, 302 de la ley del Seguro Social . Así como con los artículos 16 frac X-XII, 29 f.II, 35, 38, 40, 43, 55 y 59 y con los artículos transitorios noveno y décimo publicado enero de 1997 con el objeto de seguir fomento el ahorro entre la clase mas débil .

### **3.7 SU IMPACTO COMO ORGANISMO FISCAL AUTÓNOMO:**

Dentro de las características de un organismo autónomo encontramos que se empleo por primera vez en el decreto que reformo el articulo 135 de la Ley del Seguro social que expidió el Presidente Manuel Ávila Camacho en uso de las facultades extraordinarias que gozaba en 1944; se debe señalar que todo hecho generador de crédito fiscal conduce a una relación jurídica tributaria que como cualquier obligación de carácter jurídico tiene como elemento un sujeto activo que puede exigir el cumplimiento de la prestación, otro sujeto pasivo obligado a cumplir dicha obligación y el objeto de la misma que será la referida

---

<sup>52</sup> BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. “Reformas a la ley del Infonavit” Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva serie año XXI, no 91, México, Enero-Abril 1998, p 414.

prestación, otro sujeto pasivo obligado a cumplir dicha prestación y el objeto de la misma que será la referida prestación, la cual se puede presentar en una obligación de dar, hacer, no hacer, o tolerar .

En materia tributario las relaciones jurídicas mas importantes son la principal, las accesorias y las formales, las cuales se desprenden de la misma ley por tratarse de obligaciones ex lege y en donde el sujeto pasivo tiene esta calidad por la simple realización del supuesto normativo, de acuerdo con la moderna terminología de las leyes fiscales se convierte en contribuyente de un gravamen fiscal, siendo este el origen de la relación principal; al momento mismo en que se genera la responsabilidad del contribuyente, tiene frente a un ente acreedor que puede exigir el cumplimiento de la obligación esto es, el pago.

Normalmente el sujeto activo es una autoridad revestida de plenas atribuciones y es el encargado de vigilar el cumplimiento de las leyes fiscales, así como de exigir la plena satisfacción del interés fiscal; sus características de forma concreta son las siguientes: son organismos distintos a las dependencias fiscales que tienen la calidad de receptores de créditos fiscales .

Actúan de acuerdo con la ley a la realización de los fines legales, esto es al cumplimiento de la norma; por disposición legal son administradores de tributos; al mismo tiempo necesitan satisfacer las necesidades publicas de carácter específico por medio de los recursos que los particulares los provean y por las razones antes mencionadas se convierten en órganos de autoridad y solo pueden realizar actuaciones dentro del marco legal.

Esta descripción de organismo fiscal autónomo tiene características peculiares en nuestro derecho positivo que le dan particularidad, por que no se origina en el derecho comparado en la forma y extensión a como existe en México, ya

que en muchos países los servicios obligatorios de seguridad social se ofrecen y administran por dependencias del Ejecutivo central y en otros existen organismos que en forma parcial ofrecen con autonomía estos servicios, en nuestro país los beneficios de la seguridad social se proporcionan y se administran en forma integral por organismos descentralizados de seguridad social como son el IMSS, ISSSTE, el INFONAVIT.

El legislador los dota de características adicionales y particulares al convertirlos en órganos de autoridad que de forma independiente a la administración central se encargan de administrar y recaudar inclusive en la vía coactiva las aportaciones de seguridad social, esta calificación se logra en fines programáticos del legislador cuando se trata de institutos que obtienen los recursos en forma primordial de los particulares ya que los que ofrecen servicios a servidores públicos, el Estado se encarga de suministrar los recursos por la vía presupuestaria y lógicamente no coactiva .

Es procedente la siguiente tesis aislada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Tribunales Colegiados de Circuito      Epoca: Novena Epoca      Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito      Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta      Parte : IV, Septiembre de 1996      Tesis: 1.4o.A.152 A      Página: 714

**REVISIÓN FISCAL. SOLO LA AUTORIDAD FACULTADA EXPRESAMENTE POR LA LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, PODRA INTERPONER EL RECURSO DE.**

Si como consecuencia de un procedimiento contencioso administrativo el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores considera procedente interponer el recurso de revisión previsto en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación; en atención a que evidentemente el litigio encontró su origen en la impugnación formulada por un particular al Instituto como autoridad, el recurso deberá ser interpuesto por el personal designado expresamente en la fracción I del artículo 23 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y en su Reglamento Interior, por tanto, si quien lo interpone es un funcionario distinto de los nominados en el precepto citado, será manifiesta la falta de legitimación y dicho recurso deberá desecharse. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Precedentes

Revisión fiscal 704/96. Apoderado legal del Infonavit (Cervecería Moctezuma, S.A.). 10 de julio de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime C. Ramos Carreón. Secretario: Alejandro Chávez Martínez.

El INFONAVIT, acepto las indicaciones que el Seguro Social le señalo para su propia creación, así se creo este instituto para encargarlo de administrar los recursos del Fondo de la Vivienda, operar el sistema de financiamiento para dotar a los trabajadores de un crédito barato y coordinar y financiar programas para la construcción de habitaciones.

"Se menciona en el artículo 30 de la ley de la materia vigente hasta el 24 de febrero de 1992 que el referido Instituto tendrá el carácter de organismo fiscal autónomo "facultad para determinar en caso de incumplimiento el importe de las aportaciones patronales y las bases para su liquidación y cobro" lo anterior se justifica por que los patrones tienen la obligación de aportar al Fondo de la Vivienda la cuota del 5% sobre el salario base para constituir el sistema financiero, con objeto de permitir a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, para la construcción o mejora de sus casas en los términos del artículo 136 y siguientes de la LFT donde se dan las normas básicas de este Fondo Nacional de la Vivienda ."<sup>53</sup>

Las reformas del 24 de febrero de 1992 al artículo 30 constituye un reforzamiento directo al Instituto con el fin de que se convierta en forma absoluta en autoridad administradora de contribuciones fiscales prácticamente sin intervención de otra autoridad como anteriormente funcionaba de tal suerte que podrán definir, recaudar, fiscalizar e inclusive tramitar sanciones para los patrones incumplidos.

---

<sup>53</sup>MORENO PADILLA, Javier. Regimen fiscal de seguridad social y SAR. ob.cit pp 71-101.

Se faculta al organismo en los términos del CFF a determinar el importe de las aportaciones patronales y descuentos realizados a los trabajadores que disfrutan de vivienda así como calcular sus recargos, señalar sus bases de liquidación y requerir su pago, para este fin podrá ordenar practicar visitas domiciliarias, auditorias e inspecciones a los patrones a través que al personal para el efecto se designe; se considera incorrecto que cada autoridad mantenga estas atribuciones en forma absoluta en muy importante que todas las entidades que realicen funciones fiscalizadores se coordinen entre si, con el objeto de que una sola realice la visita e informe al resto de sus resultados, para que no se duplique el trabajo y se multipliquen los actos de molestia a los particulares.

Otro aspecto importante se refiere a la autorización del Instituto para recibir en sus oficinas través instituciones de crédito, los pagos que deban efectuar conforme a este artículo, solo que por simplificación se incluye este rubro en la subcuenta del fondo de ahorro, para que el Banco de México, concentre los recursos y los distribuya posteriormente aplicando al Infonavit, los montos destinados para vivienda; así mismo se le faculta para realizar por si o por conducto de la SHCP el cobro y la ejecución correspondiente a las aportaciones patronales y descuentos omitidos.

Se faculta al organismo para requerir la información necesaria para determinar la existencia o no de la relación laboral, estableciendo además que la SHCP sancionara el incumplimiento de las obligaciones que esta ley señala, cuando se origine la omisión total o parcial, de conformidad a las disposiciones del CFF de tal suerte que el organismo se convierte en instructor de esta facultad sancionadora .

Cabe señalar que se ha llevado a cabo un importante convenio de colaboración en materia fiscal con el IMSS para realizar el intercambio de información a todos los contratistas, proveedores y prestadores de servicios de ambas instituciones, para llevar a cabo un análisis de la situación fiscal de estas empresas y de su cumplimiento de las aportaciones de seguridad social.

Lo dispuesto en el artículo 276 de la LSS el cual establece reglas para la caducidad solo que se considere inadecuado el tratamiento que se otorga en este texto a la caducidad de facultades de autoridad, la cual por su naturaleza no debe quedar sujeta a interrupción o suspensión, por el hecho de que se interponga medios de defensa legales, por que los mismos se convierten en mecanismos de corrección a las autoridades en lo relativo a la motivación y fundamentación de sus actos obligando a los particulares a reiniciar nuevos procedimientos, cuando en realidad se pretende es corregir las anomalías de tal suerte que esta posibilidad de interrupción vulnera el artículo 17 Constitucional y significa una inseguridad jurídica toda vez que las resoluciones de los tribunales que decretan la nulidad de los actos del Instituto por animo del legislador .

"La atribución del carácter fiscal a las aportaciones de seguridad social surgió con la reforma del artículo 135 de la LSS el 4 de noviembre de 1994, antes de esta fecha tenían la calificación de títulos ejecutivos mercantiles; a partir de esta fecha se inicio una prolongada discusión académica para catalogar tales créditos en la teoría integral de los tributos, ello concluyo el 1º de enero de 1983 cuando el actual CFF estableció en el artículo 2º frac. II que son atribuciones fiscales las aportaciones de seguridad social, y se consideraban como tales las que fijan las leyes a cargo de personas que tienen esta obligación o se benefician con servicios de seguridad social ." <sup>54</sup>

---

<sup>54</sup>ibidem. pp.231-259.

La calidad de organismo fiscal autónomo modifica la estructura de los simples organismos descentralizados por servicio, por que los reviste de facultades de autoridad al grado de que puedan afectar unilateralmente la órbita de actuación de los particulares, estas prerrogativas excepcionales deberían quedar enmarcadas en el campo constitucional por que se considera que el liquidador ordinario no puede por si, establecer entes autónomos de imperio y autoridad ejecutiva, ajenos a los órganos del gobierno, si no existe la delegación del constituyente.

Es procedente la siguiente tesis aislada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Instancia: Cuarta Sala      Epoca: Octava Epoca      Instancia: Cuarta Sala      Fuente: Semanario Judicial de la Federación      Parte : V Primera Parte      Página: 267

**INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS EN QUE ESTE SEA PARTE.**

Tomando en consideración el artículo 2o. de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el referido Instituto es un organismo que fue creado por el Congreso de la Unión para proporcionar un servicio social y que tiene además personalidad jurídica y patrimonio propio y, lo dispuesto por el artículo 123 constitucional, apartado A, fracción XXXI, en relación con el 53 de la mencionada ley, todas las controversias que se susciten entre los trabajadores y sus beneficiarios y el Instituto sobre derechos de aquéllos, se resolverán por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

**Precedentes**

Competencia 141/89. Junta Especial Número Catorce de la Federal de Conciliación y Arbitraje y Junta Especial Número Cinco Bis de la Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal. 12 de febrero de 1990. Cinco votos. Ponente: Carlos García Vázquez. Secretario: Elías Álvarez Torres.

Por su parte el artículo 23 de la ley del INFONAVIT se reformo el 24 de febrero de 1992 para señalar que el instituto, tiene el carácter de apoderado del organismo descentralizado, pero al mismo tiempo funge como funcionario competente para desarrollar las atribuciones derivadas del carácter de organismo fiscal autónomo que tiene el infonavit , dichas atribuciones las



comparte en forma estructural con los demás funcionarios responsables de cada área, como son sus dirigentes.

El reglamento interior del organismo debe adecuarse al decreto del 24 de febrero de 1992 para detallar y precisar el alcance de las disposiciones que en materia de organismo fiscal autónomo estipula en forma genérica el decreto, con el objeto de evitar duplicidades o ambigüedades; los financiamientos y créditos subastados y otorgados, deberán ser presentados por el director, al Consejo de Administración en un programa para su consideración y aprobación tomando en cuenta lo establecido por los artículos 41 y 51 bis de esta ley con el fin de lograr el correcto manejo en la aplicación de los fondos contenidos en la subcuenta del Fondo Nacional de la Vivienda de las cuentas individuales del Sistema del Ahorro para el Retiro abiertas a nombre de los trabajadores.

El espíritu del Legislador fue dotar al Instituto de facultades de autoridad como Organismo Fiscal Autónomo y ellos se ha visto engrandecido, por medio de diversas publicaciones en el DO que siguen esta tendencia como el reglamento interior del Instituto en materia de facultades como Organismo Fiscal Autónomo del 16 de febrero de 1989, el convenio entre el Instituto y la SHCP del 23 de mayo de 1989 y el oficio publicado el 1º de octubre de 1993 en el DOF por el que se determinan las circunscripciones territoriales en las que las Delegaciones Regionales pueden ejercer sus atribuciones a que se refiere el reglamento interior del 16 de febrero de 1989.

El 30 de diciembre de 1983 se reformó el artículo 30 de la Ley del INFONAVIT, para señalar que: el cobro y ejecución de los créditos no cubiertos estarán a cargo de la Oficina Federal de Hacienda que corresponda, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación .

## **CAPITULO CUARTO**

### **EL DERECHO A LA VIVIENDA Y SU INCUMPLIMIENTO.**

#### **4.1 LAS CAUSAS QUE ORIGINARÓN EL INCUMPLIMIENTO AL DERECHO DE VIVIENDA:**

El peonaje como se llamaba al campesino, no estaba capacitado para abandonar su solar nativo y emprender, como hoy ocurre el éxodo en busca de mejores oportunidades; de ahí la necesidad de arraigarlo y proporcionarles las mínimas facilidades para su vida familiar; modestas elementales, carentes de servicios, no muy higiénicas; pero numerosos grupos de trabajadores disfrutaron desde la época del porfiriato, de viviendas sin cubrir cantidad alguna por concepto de renta.

De mejor situación gozaron los obreros de la ciudad, pues comprensivos patronos construyeron las primeras casas para sus trabajadores, aunque no los humildes como se había deseado, sino los empleados de cierta categoría que podían pagarlas rentas que se cobraban, no altas y al alcance de los salarios percibidos, este panorama fue el que influyo en el animo del constituyente llevandolo a pensar en la protección al trabajador en materia de vivienda esta fue la razón por la cual en el artículo 123 apareció por primera vez reglamentada la posibilidad de otorgarla bajo ciertas bases, pero no preocuparon al patrono pero tampoco resolvieron el problema.

Se dispuso que en toda negociación los patronos estarían obligados a proporcionar tales habitaciones, por las que podrían cobrarse rentas que no excedieran del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas, sobre todo cuándo las negociaciones ocupasen un número mayor de cien

trabajadores o cuándo estuvieren ubicadas en zonas no próximas o urbanas; considerandose la distancia de tres kilómetros como mínima para hacer efectiva la mencionada obligación; fue el General Francisco Mujica el que defendió tal propósito, dándose cuenta que infortunadamente fue cumplido solo en mínima proporción.

La prestación no obstante no se establecía como gratuita, el constituyente previo un pago por concepto de renta representado por un porcentaje razonable, el cual no era demasiado bajo para esa época, pues representaba el 6 % anual; es claro que los constituyentes ajenos de las realidades económicas, ni paternalistas irresponsables que propugnaran regalar todo a los trabajadores a cambio de nada, sus disposiciones fueron catalogadas como justas y adecuadas a las condiciones económicas que trataban de regular; la obligación de proporcionar tales casas se generaba, o bien cuándo las negociaciones estaban fuera de las poblaciones, o cuando estando dentro de ellas, tenía mas trabajadores .

En la primera de las circunstancias se estaba en presencia de una necesidad que el propio patrón creaba por la naturaleza del trabajo como fue considerado en el proyecto magonista; en la segunda se entiende que aunque en las poblaciones puede conseguirse vivienda, las grandes industrias, pues cualquiera que empleara a mas de cien personas podía considerarse que requería un capital importante.

Es notorio que no hubo una gran sabiduría de las disposiciones constitucionales antes expuestas partían de la consideración de que el tipo de actividades a las que imponía la mencionada obligación suponían la disponibilidad de recursos considerables por parte de los empleadores quienes deberían de considerar en sus planes de inversión, la dotación de viviendas, sin que ello significara una

carga que hiciera inviables sus proyectos, pues tendría una recuperación, las viviendas quedarían amortizadas en poco menos de diecisiete años, plazo razonable para una inversión inmobiliaria, y continuaría siendo parte de los activos del patrón para seguir las rentando a sus trabajadores, si las empresas se mantenía operando, o a quien deseara, si desaparecía su obligación como patrón.

En la Constitución esta obligación patronal, se vio frente a una industrialización incipiente, garantizar desde su origen medios de vida digna y decente, por otro lado asegurar en lo posible dadas las circunstancias de muchas regiones de nuestro territorio en donde se encontraban las fuentes de riquezas susceptibles de explotación, un techo para convivir; extender los beneficios de la habitación al mayor número de trabajadores, en una época en la que el conflicto social había modificado en forma sensible el concepto de propiedad que se tenía, había alejado a la población campesina de sus lugares de origen y la había obligado a iniciar otro tipo de concentración humana.

En la Ley Federal del Trabajo de 1931, se dispuso siguiendo el texto constitucional, que en toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarían obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, tierna solución que poco tiempo después fuera complementada con un reglamento concebido en similares términos y publicado en el DO de 31 de diciembre de 1941; en el se facultó a los trabajadores a propugnar la validez sus derechos en este capítulo y se dispuso que dentro de un plazo de ciento ochenta días contados a partir de la resolución dictada por las autoridades competentes .

La simple enunciación de tales disposiciones reglamentarias es lo que ha llevado a pensar en que fue enorme el optimismo legislativo al suponerse la

viabilidad de una obligación en un país de escasos recursos como el nuestro, con grandes problemas de clase y con limitada inversión industrial; la obligación patronal de proporcionar casas habitación a los trabajadores, aun cuando quedo plasmada en el texto constitucional y posteriormente plasmada en la LFT jamas fue cumplida desde el punto de vista legal, es cierto que algunas empresas construyeron viviendas escasamente cómodas y relativamente higiénicas, pues los servicios eran compartidos por la comunidad.

Es procedente la siguiente tesis aislada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito    Epoca: Octava Epoca    Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito    Fuente: Semanario Judicial de la Federación    Parte : XIV-Noviembre  
Tesis: I. 6o. T. 609 L    Página: 503

**PRESCRIPCIÓN DE ACCIONES FUNDADAS EN LA LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL PARA LA VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES. ES INAPLICABLE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.**

Es evidente que el artículo 516 de la ley laboral, al emplear la expresión "acciones de trabajo", se refiere y es aplicable únicamente a las derivadas de una relación obrero-patronal, de ahí que resulte inaplicable para declarar prescritas las acciones, que con fundamento en diversas disposiciones de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, se intenten contra dicho Instituto, pues de modo alguno son de naturaleza o tienen su origen en una relación obrero-patronal, sino en los derechos derivados de la propia ley del Instituto y, por ello, deben regirse por este ordenamiento legal. SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Precedentes

Amparo directo 7086/94. Santa Garcés Jiménez. 26 de septiembre de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: J. Refugio Gallegos Baeza. Secretario: Carlos Enrique Vázquez Vázquez. Amparo directo 6326/94. Rosa Martínez González. 19 de agosto de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: J. Refugio Gallegos Baeza. Secretaria: María Eugenia Olascuaga García.

Estas construcciones se debieron mas a exigencias del trabajo o a la ubicación de las propias negociaciones, que al hecho de hacer efectiva la disposición legal que le impuso esa servidumbre; el pensamiento que privo en el animo de los ministros de la Suprema Corte no fue negar el propósito del Constituyente de Querétaro, ya que en ningún momento se estableció la posibilidad de obligar

a los patronos a construir habitaciones para sus trabajadores, sino que lo pretendido fue que tomando en consideración que la mayoría de las poblaciones del país no cuentan con habitaciones para alojar a los trabajadores, fuesen dichos patronos quienes cumplieren con la obligación y coadyuvaran a la edificación de esas habitaciones, cuyo costo de construcción se redituaría mediante el cobro de rentas y ayudas, como parte del salario devengado .

La obligación completa existe únicamente, cuándo las empresas están ubicadas en centros rurales y no se encuentran próximas poblaciones donde existan ya casas construidas, o sea susceptible su construcción, el Constituyente de 1917 decidió establecer la dignidad en el trabajo, la igualdad de oportunidades y el acceso equitativo a los bienes materiales lo hizo viendo hacia el futuro de acuerdo con las necesidades y los instrumentos de aquella época; en el artículo 123 integran un conjunto de derechos mínimos en favor de los trabajadores que se supone debían ser ampliados progresivamente se penso equivocadamente que bastaba estipular que en las negociaciones ubicadas "fuera" de las poblaciones o dentro de ellas, cuándo ocuparan un "numero" de asalariados mayor de cien.

Acertadamente la clase obrera ha considerado que la solución del problema habitacional de los trabajadores constituye una condición indispensable para la elevación de su nivel de vida; por tal motivo las organizaciones sindicales lucharon durante varios decenios por que se reglamentara, lo establecido por el legislador no fue suficiente para hacer cumplir dicha obligación, ya que el mandato constitucional cometió el grave error de estipular un numero determinado de trabajadores y por ese motivo se vio entorpecida la realización satisfactoria durante su prolongada vigencia.

De esta misma forma también estableció el lugar físico donde se establecieran las empresas para hacerles cumplir dicha obligación y si no estaba en el

supuesto de la ley quedaba exenta de la obligación, esto debe atribuirse en gran medida en los obstáculos que la mayoría de las empresas encuentran para afrontar en forma individual, las cargas económicas que supondría dotar de viviendas a todos sus trabajadores.

Se establecieron diversas fórmulas a fin de resolver gradualmente ese problema, según la legislación las empresas que no dispusieran del número suficiente de casas para proporcionar a sus trabajadores deberían celebrar con estos convenios en el que habrían de establecerse las modalidades para el cumplimiento de las obligaciones respectivas, se previó además en tanto no se entregaran las habitaciones a los trabajadores estos tendrían derecho a percibir una compensación mensual.

"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 patronos deberían 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>55</sup>

Después de una serie de ejecutorias de igual contenido se aprobó una tesis de jurisprudencia que declaró inconstitucional el reglamento, con base en los siguientes argumentos: dicho reglamento contiene disposiciones que por su sola promulgación tienen el carácter de ser inmediatamente obligatorias; la imposición a las empresas no a los trabajadores de presentar en cierto término

---

<sup>55</sup>DE LA CUEVA, Mario. Nuevo derecho mexicano del trabajo, tomo I, ob. cit. p p. 25-35.

las solicitudes para construir o reformar las habitaciones de los trabajadores, modifican en esencia la disposición constitucional; consecuentemente las sanciones que se imponen a las empresas que no cumplan con esta obligación traen implícitos actos de ejecución contra los cuales puede concederse la suspensión y por lo mismo al ser material de amparo dichos actos, no solo procede, la suspensión definitiva de ellos, si no la protección federal.<sup>56</sup>

## **4.2 COMO SE PERDIÓ EL DERECHO A LA VIVIENDA CON LA LEY DE 1972:**

Desafortunadamente los preceptos constitucionales en materia habitación para los trabajadores, fueron letra muerta hasta 1971, cuándo se reformo la fracción XII del artículo 123 en su apartado A a fin de tratar que el espíritu que la animo desde 1917 pudiera ser llevado a la practica; se indico entonces que el deber de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas se cumpliría "mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de los trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a estos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones."

Esta modificación busco separar los problemas de financiamiento mediante la creación de un fondo basado en el principio de solidaridad, al tiempo que se extendía el beneficio a la obtención de las viviendas en propiedad, lo cual aparentemente rebasa la idea de una mera prestación laboral y según se contempla una forma mas plena y permanente de satisfacción a esta demanda, de modo que se fortalezca el patrimonio del trabajador y su familia y se asegure que la vivienda constituya una verdadera forma de seguridad social y no un

---

<sup>56</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Apéndice al Seminario Judicial de la Federación. Fallos pronunciados en los años de 1917 a 1965; 5ª .parte, Cuarta Sala, tesis 85, visible en p.55.



apoyo contingente ligado a la prestación del servicio solo por el tiempo que este dure.

Esto fue lo que abrió paso en nuestra Constitución, una noción mas amplia aparentemente del derecho de vivienda de los trabajadores y se sentaron las bases de un mecanismo operativo que lo hiciera viable, de ahí nació el Instituto del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores mejor conocido como Infonavit; el tratamiento a nivel de la norma suprema seguirá reducida al ámbito laboral sin referirse a la necesidad social general de vivienda.

El siguiente paso se dio con la reforma constitucional publicada el 6 de febrero de 1976, en virtud de la cual se introdujeron en el artículo 27 las bases para legislar en materia de asentamientos humanos; la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, la cual desarrollo los aspectos constitucionales agregados al artículo 27 que se acaba de citar, se dijo en su artículo 2º. "La ordenación y regulación de los asentamientos humanos tendra a :

Fracción XII .Procurar que todos los habitantes del país puedan contar con habitación digna".

La elevación a rango constitucional de esta aspiración se realizo de manera explícita con motivo de la adición al artículo cuarto, promovida en 1981, por la diputación del PPS .

La asignación de estas habitaciones debía hacerse con preferencia en favor de los trabajadores mas antiguos y los jefes de familia, teniendo todos como obligación, el pago puntual de las rentas fijadas, el cuidado de las viviendas; su ajuste a la promulgación encontraron fuerte oposición por parte de los sectores patronales, quienes acudieron unos a la vía legal en son de protesta, otros

buscando un arreglo con los sindicatos, mediante intervención de la autoridad del trabajo .

Este fue el motivo según lo expresa Néstor de Buen para la búsqueda tripartita de una solución nacional que dio origen en 1971 a una reunión de los tres sectores que han intervenido tradicionalmente en nuestro país en la solución de los conflictos laborales: el de los trabajadores, el de los patronos y el de los representantes oficiales; para ofrecer el máximo cumplimiento posible de la obligación legal y los niveles de cotización obrero - patronal que permitiera la permanente adjudicación de créditos suficientes para equilibrar el financiamiento de los recursos y mantenerlos en un conveniente equilibrio.

Con fecha 9 de febrero de 1972 y cubiertos los requisitos formales de nuestra Constitución, se promulgo la reforma de la fracción XII del artículo 123, para mantener ante todo el principio constitucional de obligar a las empresas a proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, pero bajo las siguientes nuevas bases jurídicas; lineamientos ajustados por los trabajadores y los patronos; se cumple dicha obligación mediante las aportaciones que las empresas hagan a un Fondo Nacional de la Vivienda creado con la finalidad de construir depósitos en favor de los propios trabajadores; se establece un financiamiento que permite entregar a los trabajadores crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad la vivienda, la ley regula las formas y procedimientos conforme a los cuales puede hacerse tal adquisición; por medio de dicha ley se creo un organismo integrado como antes se menciona, el Infonavit encargado de administrar los recursos del fondo.

La idea de esta ley muy fantasiosa estableció, el flujo creciente de aportaciones que reciba posteriormente permitirá multiplicar sus beneficios y extenderlos a sectores mas necesitados, llevando así el mecanismo solidario a diversas

clases de la población y prolongándolo de una a otra generación de mexicanos, el plan comprende no solo la construcción de viviendas si no también la regeneración de las actuales y mejoramiento permanente de las que en adelante se edifiquen.

El plan que se ha estructurado y que exige la reforma de la fracción XII del apartado A del artículo 123 de la Constitución recoge, una petición coincidente de las organizaciones de trabajadores y empresarios que, han mostrado su visión del futuro y su espíritu de solidaridad nacional; se ha considerado conveniente declarar de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes de los tres sectores.

La Ley reglamentaria regularía las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrían adquirir las habitaciones y crearía los organismos necesarios para que puedan resolverse, en la practica, los problemas que habrían de presentarse; la modificación constitucional que se propuso corresponde a una evolución aparente del Derecho Social que tiende a garantizar las condiciones mínimas de bienestar para la población mediante sistemas de solidaridad, mas a través de la exigencia directa a una empresa determinada.

Se necesita conocer el texto de la vigente fracción XII del artículo 123 que establece lo siguiente:

"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 estos créditos barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.”

El termino obligación fue definido por Manuel Borja Soriano como: “la relación jurídica entre dos personas en virtud de la cual una de ellas llamado deudor, queda sujeto para con otra, llamado acreedor, a una prestación o a una abstención de carácter patrimonial que el acreedor puede exigir al deudor.”

Si se lee ahora las dos primeras frases de la vigente fracción XII, toda empresa estará “obligada” a proporcionar a los trabajadores a los trabajadores habitaciones. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de vivienda, y si las confrontamos con la definición y elementos de la obligación; se muestra la mentira constitucional: no se atrevieron los autores de la reforma a suprimir la idea de una obligación de las empresas de proporcionar habitaciones, pero esa obligación es una nada jurídica porque no hay un vinculo entre un trabajador y un patrono, no hay una relación de acreedor a un deudor, la ley reglamentaria únicamente obligan a las empresas a aportar una suma de dinero a un fondo nacional de la vivienda; se substituyo una obligación por otra, pero substituir quiere decir poner una cosa en lugar de otra, lo que significa que la primera obligación desaparece y por lo tanto el derecho a la vivienda ganado en la Revolución se ha perdido .

La Constitución y la ley decían que las “empresas podrían cobrar rentas que no excederían del medio por ciento mensual catastral de las fincas norma de la que se deducían dos consecuencias: el uso de la palabra “podrían” indica que las habitaciones podían entregarse sin cobro de renta y la formula que no “excedieran” quiere decir que la renta podría reducirse y aun desaparecer, ahora los trabajadores nada podrán reclamar de las empresas y tendrán que

esperar hasta que el Instituto les quiera otorgar un crédito para poder obtener vivienda, por medio de los lineamientos establecidos por el propio organismo.<sup>57</sup>

### **4.3 LA INFLUENCIA DE UN SISTEMA DEL AHORRO PARA EL RETIRO:**

Una reforma de mayor trascendencia fue la que inicio el Infonavit a principios de 1992, un cambio paradójico antecedente en la reorientacion de Infonavit esta busco también mantener dentro del ámbito corporativo y su red de intereses, el control sobre el Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (aportación del cinco por ciento de la nomina nacional de los asalariados catalogados bajo el apartado A del artículo 123 constitucional ) que administra el Infonavit.

Esta situación entro en colision con la reforma a la Ley que norma al Infonavit y con la introducción del Sistema de Ahorro para el Retiro (denominado SAR), el SAR presenta una doble finalidad: incrementar el ahorro nacional a largo plazo y mejorar las condiciones económicas al momento del retiro de los trabajadores, el SAR opera con base cuentas individuales por cada trabajador, divididas en dos subcuentas: una formada a partir de la aportación patronal del dos por ciento con fines de seguro de retiro y otra subcuenta de vivienda con la aportación del cinco por ciento que se pagaba directamente al Infonavit .

Los recursos de la subcuenta de vivienda no ingresan realmente al ahorro para inversiones de largo plazo ya que se transfieren directamente al Infonavit para sustentar sus actividades de financiamiento de proyectos de vivienda determinada en conjuntos habitacionales, con la integración del SAR la idea era

---

<sup>57</sup>DE LA CUEVA, Mario. Nuevo derecho mexicano del trabajo, tomo I, ob. cit pp 410 - 413.

desembocar en cambios la operación del Infonavit en términos de mayor transparencia y valorización en el manejo de los fondos individuales de cada trabajador, desregulación de acceso a los créditos de la institución y muchos mayores niveles de eficiencia, de aquí la supuesta importancia y necesaria coincidencia en el tiempo del SAR con la reforma a la Ley del Infonavit.

Con el paso del tiempo, mas se ha ido quedando al olvido el derecho de la vivienda del pueblo mexicano; esto habla de que el proceso de reforma no se ha considerado la posibilidad de ampliar los productos de vivienda de Infonavit hacia los de vivienda popular, como los que opera el Fonhapo: vivienda progresiva, lotes con servicios y vivienda mejorada un simple sueño que no ha podido ser cumplido al 100%.

Lo que ha tenido un cambio sustancial ha sido lo relativo a los beneficios económicos otorgados al trabajador, de acuerdo con las disposiciones del Sistema del Ahorro para el Retiro (SAR), ya que con excepción de quienes disfruten de un crédito de vivienda financiado por el Infonavit, a todos los demás, el importe del 5% que deberá aportar el empleador al salario convenido se integrara a dicho fondo en una subcuenta especial manejada por la institución administradora del mismo (Afore) conforme a los intereses individuales patrimoniales de cada trabajador.

El saldo de la subcuenta de vivienda causa intereses a la tasa que fija el consejo de administración del instituto, sin ser superior al incremento del salario mínimo para el DF dicho interés se integrara anualmente a la cantidad básica que se abona en doce exhibiciones al final de cada uno de los meses de enero a diciembre, incluida la cantidad de ajuste que proceda, si por alguna circunstancia alguna parte del fondo de retiro no ha tenido aplicación se transferirá a la administradora seleccionada por el trabajador a fin de que forme

parte de la cuenta principal del SAR, y de esta forma el dinero de las aportaciones seguiría siendo manejado hasta el último momento por instituciones las cuales siempre están del lado del mejor postor, no importándoles las necesidades de la clase más necesitada.

La vigente ley del Seguro Social ha establecido en adición un seguro destinado a proteger el retiro de los trabajadores en los casos que establece dicha Ley este seguro se constituye con diversas aportaciones patronales y del Estado las cuales forman parte del SAR, este sistema fue preparado con el supuesto de crear y garantizar una pensión decorosa a los trabajadores mexicanos llegado el momento de su retiro de las actividades productivas a las cuales haya dedicado su vida y su esfuerzo físico, se estimó conveniente obligar al propio trabajador a contribuir también con una modesta aportación a fin de crearle conciencia de la necesidad de ahorro para sufragar futuras exigencias o imprevistos que con frecuencia se presentan al llegar a la tercera edad.

Queriendo inculcar una cultura de ahorro cuando el pueblo mexicano con el salario mínimo solo alcanza a mal comer y mal vestir, como para querer acatar esta obligación de ahorro para la hora de su retiro, que mientras no cumplan ciertas modalidades no podrán recibir este beneficio, a las cantidades aportadas por los patronos y el Estado se ha sumado la correspondiente al 5% del fondo de vivienda, pagado asimismo por los empleadores y la del trabajador, todas las cuales constituyen el Fondo de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores .

\*Se aclara que este descuento es distinto e independiente al que corresponda hacer en el salario del trabajador cuando este haya obtenido crédito de vivienda pues en esta situación el importe total del 5% que paga el patrono deberá ser abonado por el Instituto al crédito de vivienda, las reformas y adiciones que se han comentado en relación con la legislación vigente del Infonavit han tenido el

aparente objetivo de adaptar y actualizar sus disposiciones a fin de ajustarlas a los nuevos beneficios otorgados a los trabajadores no solo en el aspecto de la atención a los servicios prestados por la institución sino también en el campo del ahorro para el retiro, sistema de alta prioridad en el futuro de la clase obrera, se espera que una vez interiorizadas todas las disposiciones anotadas, se obtendrá la confianza puesta en duda respecto al alcance de las mismas.”<sup>58</sup>

Se habla de un derecho adicional de los trabajadores en el artículo 59 que en todo tiempo podrán realizar aportaciones voluntarias a su cuenta individual, ya sea por conducto patronal o propio, depositándose las mismas en la subcuenta adicional; el importe de esas aportaciones podrán ser transferido a la subcuenta de vivienda con el fin de que sea aplicado al otorgamiento de un crédito a su favor, en caso de depósitos extraordinarios a programas de vivienda que abra el Instituto, se administraran en igual forma a los voluntarios.

La CONSAR en cambio si deberá proporcionar al Instituto la información que le solicite respecto de aportaciones y descuentos llevados a cabo, con apoyo en la Ley del SAR y su reglamento así como recibir y tramitar las reclamaciones presentadas por los trabajadores sobre cualquier aspecto de administración del fondo de vivienda y del fondo de retiro, el saldo de la subcuenta del fondo de vivienda, correría igual suerte que el saldo del fondo de retiro causarían intereses conforme lo determinen los Consejos del Infonavit y del IMSS .

“El propósito de ofrecer medios de vida decorosa a los trabajadores tal y como se consigno en la exposición de motivos de la Ley según se ve ampliado y reforzado con base en su antiguo anhelo de los sindicatos obreros de garantizar la etapa difícil de desempleo ya no de aquel de edad productiva sino del proveniente del agotamiento de fuerzas para el trabajo; hablan de un proyecto a

---

<sup>58</sup> ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. Anuario Jurídico Ob. Cit. p 23.



futuro y lo único que realmente consiguieron nuestros legisladores fue hacerse mas de la vista gorda con un derecho que ya había perdido el pueblo y que ahora con la intervención de este sistema del Ahorro para el retiro solo van a manejar recursos de la clase mas desprotegida para disponer de los recursos de vivienda al "mejor postor" así como hoy en día no es fácil obtener un lugar digno para vivir; mucho menos hacerse conciencia de una cultura de ahorrar para esperar problemas futuros ."<sup>59</sup>

#### **4.4 CAMBIO DE UNA OBLIGACIÓN PATRONAL A UNA OBLIGACIÓN SOCIAL:**

La reforma en cuestión se estimo social por que se supone que supero con sentido revolucionario el texto primitivo al generalizar el derecho habitacional para todos los trabajadores y encontró un mecanismo para hacer efectivo tal derecho que desde 1917 hasta 1972 se les había venido engañando a los trabajadores por los patrones y empresarios, sin embargo el profesor De la Cueva ataca durante la reforma; la pasión cegó al jurista, promotor de la ley de 1970 la que en pleno sueño fue reformada en 1972 por su inoperancia en relación con el derecho habitacional; solo así se explica la turbulencia del ataque al expresar que la reforma.

"Suprimió el derecho de los trabajadores en contra de las empresas introdujo en la Constitución la mayor mentira constitucional de la historia - condono graciosamente la obligación de las empresas e impuso al pueblo la obligación de constituir un fondo en beneficio de los trabajadores. Este ataque no solo fue dolosamente con fines políticos sino injusto."<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Ibidem p 35

<sup>60</sup> Ibidem. p.411.

El sistema artificial de las desproporciones que el fondo para la vivienda será cubierto por el pueblo, pues las empresas cargaran el cinco por ciento a los costos de producción lo cual a su vez se pagara con el aumento a los precios de sus productos, la tesis mas que jurídica es apasionada pues bien se sabe que el pueblo no solo paga este cinco por ciento, si no también todos los gastos de producción: salarios vacaciones, descansos, etc por que todo se carga a costos de producción la única victoria autentica que ha tenido el capital, de 1917 a 1972 ha sido la reforma constitucional de 1962 contenida en la fracción IX del artículo 123, en que a manera de injerto contrarrevolucionario se consignaron "derechos en favor del capital".

Ante este nuevo marco reglamentario, la Confederación Patronal expreso que la empresa privada no es ajena al problema habitacional sin embargo su solución supone un planeamiento, partiendo de una reforma constitucional, ajuste los objetivos y procedimientos y estos buscaron la distribución de la responsabilidad asignada por el Estado.

La respuesta al planteamiento de la Confederación Patronal se dio en el seno de la llamada Comisión Nacional Tripartita de ella enmano un acuerdo obrero-empresarial, avalado por el Estado a partir de la cual se reformo la fracción XII del apartado A del artículo 123 constitucional, con este antecedente se reformo también la LFT, en lo sustancial la modificación de diversos artículos determina que dicha obligación se cumpla mediante la aportación del 5% al fondo de vivienda.

De lo anterior se desprende que existe el reconocimiento del derecho de la población asalariada de disponer de una vivienda digna; sin embargo para el resto de la población no se ha explicitado este derecho social, hasta ahora se considera que no se ha conseguido encontrar los mecanismos prácticos que

permitan hacer que este derecho se cumpla para la clase mas necesitada, la intención original del texto de responsabilizar a los empresarios de su cumplimiento pleno se ha mitigado considerablemente con las reformas mencionadas; hasta hacer desaparecer el derecho y otorgándole la obligación al pueblo.

La solución es del mismo corte de la que se dio al problema de la industria azucarera: las empresas adeudaban a diversas instituciones aproximadamente cinco mil millones de pesos, el gobierno pudo obligarlas a que pagaran la deuda pero no parece posible obligar al capital a que cumpla sus obligaciones; pudo también el gobierno adjudicarse los ingenios y nacionalizar la industria; pero prefirió aumentar el precio del azúcar, por que de esa manera seria el pueblo quien pagaría la deuda, en el problema del azúcar, el pueblo pagara para beneficio de los poseedores de la riqueza, en cambio en el problema habitacional pagara para beneficio de los trabajadores, que son parte importante del pueblo.

Para aquilatar en todo su valor el aguinaldo - lo llamaron así por que la iniciativa de reforma a la fracción XII de diciembre de 1971, en donde el costo de la obligación de las empresas la expresaron en el párrafo siguiente:

\* El costo para resolver el problema habitacional de los trabajadores en los términos de la Iniciativa, equivaldría de acuerdo con cifras correspondientes a 1967, a mas de cinco veces la inversión total del sector privado durante dicho año, ello se debe a que todos los trabajadores resultarían acreedores potenciales a la prestación y a que el sector privado concentra sin considerar agricultura, silvicultura , y pesca siete millones, setecientos setenta y dos mil trabajadores.

Suponiendo que se construyeran unidades habitacionales a un costo conservador y reducidísimo de veinticinco mil pesos, que divididos en diez años como lo propone la iniciativa, supondría la asignación de diecinueve mil cuatrocientos treinta millones de pesos, anualmente, lo que equivaldría a más del cincuenta por ciento de la inversión total privada durante 1967 que ascendió a la suma de treinta y dos mil doscientos cuarenta y un millones de pesos. \*

\*El párrafo transcrito era algo así como la "Llorona", con la que se pretendió asustar a los miembros del poder legislativo, por que el número de siete millones, setecientos setenta y dos mil trabajadores se refería en todo caso al total de los trabajadores de la República y no a los que tenían derecho a la prestación habitacional, pero si fuera cierto nadie en la historia ha recibido un aguinaldo de diecinueve mil cuatrocientos millones de pesos, seis veces mayor la aportación del cinco por ciento.\* <sup>61</sup>

La Declaración de derechos sociales es un mínimo de beneficios para los trabajadores, la Comisión comprendió que la fracción XII adoleció de un derecho, pues no se extendía a todos los trabajadores, si no únicamente a los que prestaran su trabajo a empresas situadas fuera de las poblaciones y a las que ubicadas dentro, ocuparan un número de trabajadores mayor de cien, la solución era simple la fracción XII para extenderla a todos los trabajadores; se habría permanecido dentro del espíritu del artículo 123 y no se habría obligado al pueblo a dar a las empresas un aguinaldo de la cantidad antes mencionada .

Varias veces se planteó la Comisión la conveniencia de la reforma, pero no la propuso porque las fuerzas que se oponían a la expedición de la Ley eran muchas y tuvo el temor de que si demoraba un año la expedición de la Ley, los nuevos diputados elegidos en 1970 tal vez ya no la aprobaran la pérdida del

---

\*DE LA CUEVA, Mario. Nuevo derecho mexicano del trabajo, tomo I, ob. cit, pp 414-415.

derecho esta consumado desde el momento en que instalaron el 1° de mayo de 1972 el fondo nacional de la vivienda para los trabajadores.

Por parte del legislador no quiso dar a entender que el Estado esta obligado a proporcionar vivienda a todos, pues ese no es, ni podría ser el precepto constitucional, de manera indirecta el dictamen dio al entender esto al indicar: El Estado asume la obligación de impulsar el desarrollo económico para que este sea un medio para alcanzar la justicia social y consecuentemente, mantener el sistema de libertades vigente en el país.

De esta manera el Estado al aparecer como sujeto obligado de la garantía en cuestión, lo es no como productor directo si no como promotor de las condiciones económicas que hagan posible la satisfacción de la necesidad colectiva de vivienda, pero es la sociedad en su conjunto con base en los medios de que dispone el Estado democrático la que emprendió la obligación que le correspondía a la empresa: el estado actúa como rector como promotor y como regulador, principalmente en favor de los grupos que padecen las mayores carencias, esta actuación se desenvuelve a través de acciones legislativas, de políticas concretas, de medidas administrativas y de actividades productivas directas.

En estos diversos planos debe actualizarse y lo hace, la obligación estatal que corresponde a la garantía social de vivienda inscrita en el artículo cuarto Constitucional; es lamentable que en el se sienten los representantes de las empresas, que nada tienen que hacer ahí, por que se trata de dinero del pueblo para una parte del pueblo, esto es un abrazo entre débiles como lo estableció el Doctor Cavazos Flores; esta obligación fue condonada al mas débil, o sea al pueblo.

## **4.5 CONSECUENCIAS DE LA PERDIDA DEL DERECHO DE VIVIENDA Y EL MALESTAR SOCIAL:**

Todos los seres humanos tenemos derecho a un lugar donde comer donde dormir y cubrirse de la intemperie, la legislación mexicana no ha explicitado el derecho universal a la vivienda, este derecho se ha mantenido asociado al derecho del trabajo, la intención original de la Constitución de 1917 de responsabilizar a los empresarios del cumplimiento de este derecho de los trabajadores se mitigo con las reformas llevadas a cabo a principios de los setenta .

La política habitacional a corto plazo se debe orientar a proporcionar seguridad en la tenencia, servicios básicos y un espacio construido inicial que se vaya incrementando gradualmente esto es se debe otorgar especial importancia a los programas de vivienda progresiva, dichas acciones se dan en el marco de la seguridad social y de la asistencia pública, pero no en el de los derechos humanos ya que para hablar de la existencia de un derecho fundamental, es necesario que se encuentren claramente establecido los siguientes elementos mínimos:

- 1.- El titular del derecho .
- 2.- El obligado a satisfacerlo ( sin alteridad no hay derecho)
- 3.- El contenido del derecho es decir, la prestación y
- 4.- El mecanismo de defensa efectivo.

Mientras no existan estos elementos no podemos hablar de que exista un derecho, aunque formalmente este plasmado en la Constitución lo que tendremos en ese caso será la expresión jurídica de los ideales sociales o en el mejor de los casos normas programáticas .

De acuerdo a lo anterior si queremos construir realmente un "derecho a la vivienda digna y decorosa" es necesario un importante esfuerzo por concebir de manera distinta a los derechos de la segunda generación, así como una importante labor tan doctrinal como legislativa para dotarlos de contenido y construir sus mecanismos propios de defensa, las que forzosamente han de pasar por una mas amplia participación democrática y mas estrictos y transparentes controles de la actividad publica.

La magnitud del derecho desaparecido se muestra, primeramente en las palabras de Macias "casas perfectamente higiénicas que tendrían cuándo menos tres piezas, dotadas de agua ."y después en la fracción XII y en el artículo 138 de la Ley, que hablaban de "habitaciones cómodas e higiénicas", por otra parte la Constitución y la Ley decían que las empresas podrían cobrar rentas que no excedieran del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas norma de la que deducían dos consecuencias: el uso de la palabra podrían indica que las habitaciones podían entregarse sin cobro de renta y la formula que no excedieran quiere decir que la renta podía reducirse y aun desaparecer.

"Para darse cuenta de la magnitud del despojo es necesario transcribir el artículo 151 de la Ley de 1970:

Los trabajadores tendrán derecho entre tanto se les entregan las habitaciones, a percibir una compensación mensual, la que se fijara en los convenios a que se refiere este capitulo; faltando esta disposición la compensación se fijara tomando en consideración el tipo de habitaciones que deberá proporcionar la empresa y la diferencia entre la renta que podría cobrar y la que tengan que pagar los trabajadores por una habitación de condiciones semejantes." <sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Ibidem. p.412.

Sería interesante saber si los autores de la reforma conocieron este mandamiento y si cuantificaron para cualquier punto de la República, la compensación que debería percibir el trabajador para que pudiera tomar en arrendamiento una habitación cómoda e higiénica, si se hiciera esa cuantificación, se encontraría que el cinco por ciento sobre el salario mensual que deberá aportar la empresa al fondo de la vivienda únicamente en el caso de salarios muy elevados podrá ser igual o mayor que la cantidad que de conformidad con el ya fallecido art.151 debería pagar la empresa al trabajador por falta de habitación, lo que arroja como un primer resultado que la aportación de la empresa al fondo de la vivienda, será pagado con las compensaciones de que fueron despojados los trabajadores.

Una meditación que se callo es que en "los nuevos latifundios de la revolución viven todavía muchos hombres que trabajan para los propietarios de los feudos; pues bien el art.283 de la Ley incluido en el capítulo sobre los trabajadores del campo decía en sus fracciones segunda y tercera que los patronos estaban obligados a suministrar gratuitamente a los trabajadores habitaciones, adecuadas e higiénicas proporcionadas al numero de familiares o dependientes económicos y un terreno contiguo, para la cría de animales de corral y mantenerlas en buen estado haciendo las reparaciones necesarias ."<sup>63</sup>

El entierro del espíritu del derecho del trabajo como un derecho de la clase trabajadora, se encontró que los trabajadores perdieron un elemento el mas valioso de que disponían en la circunstancia que vivimos, en la lucha por mejores condiciones de trabajo: nada podrán reclamar de las empresas y tendrán que esperar diez años para reunir el anticipo primero en la adquisición de una habitación .

---

<sup>63</sup> Ibidem. p 413.



El derecho a la vivienda ya esta perdido y el malestar social ya esta plasmado en la realidad, la clase trabajadora hoy en día no podrá gozar de un derecho que tanto le costo a nuestra gente, un derecho que obtuvo por entregar otro a cambio: su vida, con la entrada de las Instituciones inmobiliarias para mitigar dicha obligación solo se consiguió poner el capital del pueblo en manos de los mas poderosos y que el Estado siga manipulando al pueblo como un títere aportando la mala idea de que el sistema habitacional sigue avanzando, para conseguir un patrimonio digno a la familia.

Es triste ver la realidad que enfrenta nuestro pueblo que tanto lucho por sus derechos, por sus ideales, por sueños que solo alcanzaran los que tengan el capital en sus manos; en cuanto a los representantes de los trabajadores que están sentados frente a la Comisión Tripartita no han hecho nada por la clase que representan, el poder los a corrompido se han olvidado a la clase que pertenecen; de defender un derecho que ellos mismos hicieron que se perdiera al aceptar formar parte de la mencionada Comisión, hoy en día un gran numero de gente muere por no contar con una vivienda digna e higiénica, esta es la gran verdad, de un derecho ya consumado.

#### **4.6 RECUPERACIÓN DE UN DERECHO PARA LA CLASE TRABAJADORA:**

A lo largo de nuestra historia, la sociedad mexicana ha dado una gran importancia al derecho de vivienda como elemento fundamental de su bienestar, la vivienda arraiga a la familia, le da seguridad, sentido de pertenencia e identidad, en ella se transmiten y se adquieren hábitos costumbres y valores, las condiciones de alojamiento tienen gran influencia en la productividad de las personas, así como su desarrollo social y cultural .

La vivienda constituye además el principal patrimonio familiar y es uno de los mayores incentivos para el ahorro, por todo lo anterior, la vivienda ha sido y es una demanda básica de la población de nuestro país, nuestra Carta Magna fue la primera de este siglo en consagrar no solo garantías políticas, sino también sociales, el artículo 4º Constitucional establece el derecho de vivienda, al señalar que "Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa", el artículo 123 precisa la "obligación" que tienen los patrones de proporcionar vivienda a sus trabajadores y cumplen con esta mediante la aportación que hacen a un fondo de vivienda.

Una buena opción para recuperar este derecho de los trabajadores sería:

Reformar la Constitución retomando el texto original constitucional que establecía lo siguiente:

"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 mensual del 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 ocuparan un numero de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas." <sup>64</sup>

Pero con la salvedad, de que en lugar de establecer un numero determinado de trabajadores como fue en el año de 1917, estipular que "no importando el numero de trabajadores tienen esta obligación; las empresas de proporcionar habitación a sus trabajadores", así como otorgar la compensación a la que tenían derecho en un principio, cuándo no se les otorgaba habitación; aparte

---

<sup>64</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. "Leyes fundamentales de México 1808-1998". Vigésimo primera edición. Porrúa. México, p. 213

de su salario y como prestación adicional que la empresa siguiera aportando a un Fondo Nacional de Vivienda para estimular el crecimiento y desarrollo material del trabajador para forjar su patrimonio .

Hacer una nueva integración en la administración del Fondo de Vivienda que en lugar de que este integrado de forma tripartita; es decir representantes del Estado, del Sector Patronal y de los Trabajadores, se integre en forma dual, es decir que solo estén al frente de la administración el Sector de los Trabajadores y el Estado, dejando fuera de cualquier relación al sector patronal, que nada tiene que hacer al frente de la administración y manejando dinero del pueblo, los legisladores deberían considerar que no es sano para los trabajadores, que los patronos estén al frente de dicha Institución pues si este sector tanto pelea para no otorgar dicho derecho, no puede llevar una buena idea de proporcionar "ese derecho justo" pues a la empresa solo le interesa proteger sus intereses .

Si bien es cierto que esta obligación le fue transmitida al pueblo, el mismo pueblo es el que debería formular los lineamientos para la otorgamiento de los créditos habitacionales, al surgir el Infonavit surgió una nueva esperanza de formar un patrimonio familiar pero también se perdió el derecho, en la actualidad es difícil recuperar este derecho pero sería bueno una nueva ideología para lograr realmente los objetivos del Instituto.

A las empresas las deberían de obligar que al momento de constituirse como tal, deberán presentar junto con los requisitos que les estipula el Código Mercantil, que presenten los papeles de que la persona moral tiene habitaciones que van a ser destinadas para sus trabajadores de menores recursos, ya que mientras no obtengan un crédito del Infonavit no tendrán un lugar digno para vivir y por lo tanto no podrán llevar un desarrollo laboral mas favorable.

En su defecto si no pueden cubrir a todos con esta necesidad seguir ayudando al trabajador con la compensación, como ayuda extra de la aportación al Fondo de vivienda, por que se me hace injusto que a parte de que les quitaron su derecho, todavía tengan que aportar a un sistema de ahorro y pagar una renta para poder sobrevivir.

Una nueva integración del Infonavit en su administración traría mejores resultados para la obtención de vivienda, que la Institución siguiera con los mismos objetivos de proporcionar vivienda; pero como lo mencione anteriormente estableciendole mas obligaciones a las empresas y restringiendoles el manejo de los derechos de los trabajadores, en cuanto al SAR fue creado con una idea de fomentar el ahorro para cuándo ya se este en edad del retiro, pero eso de obligar al trabajador de ahorrar cuándo con el salario mínimo un jefe de familia solo alcanza a cubrir sus necesidades básicas, aquí es donde la empresa debería de aportar en mayor porcentaje al fondo de subcuenta de vivienda, ya que dicho sistema surge solo para que el Estado pueda cubrir ciertas desviaciones de fondos del gobierno, ya que el dinero con el que tenia que contar para la hora del retiro del trabajador ya no existe .

Hoy en día la Constitución ya no establece la obligación de proporcionar habitación, ya que el patrón solo tiene la obligación de aportar al Infonavit un 5% sobre el salario que paga a los trabajadores, siendo estas aportaciones gastos de previsión social de las empresas

El actual texto del artículo 123 fracción XII del apartado A debería ser reformado ya que establece lo siguiente:

"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 los trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a estos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.”<sup>65</sup>

Debería establecer lo siguiente:

“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, así como dicha obligación se complementará con las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de los trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a estos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones .”

Al reformar la constitución conjuntamente se tendrá que reformar leyes reglamentarias como es la del Infonavit y la del SAR, y al mismo tiempo enfrentar la realidad del problema habitacional, por parte de toda empresa agrícola, industrial, minera, o de cualquier otra clase de trabajo, a fin de que los trabajadores puedan elegir la opción que les convenga según sus posibilidades para efectuar las aportaciones para poder ejercer su derecho a la vivienda.

Realizar estudios socioeconómicos a los trabajadores por parte del Estado para conocer sus necesidades de vivienda, según el número de dependientes económicos, y en base con el salario saber si el trabajador esta en posibilidades de poder solventar el pago de una renta, pero que estos estudios

---

<sup>65</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sexta edición, Mc Graw Hill, México, 1999.

arrojen resultados verdaderos y que la Constitución establezca una disposición justa, y la autoridad competente una aplicación digna y equitativa.

La empresa debería tomar en cuenta que sin el apoyo de los trabajadores esta no sería lo que es, y por lo tanto debe otorgar los derechos mínimos para que el pueblo que es el que consume, trabaja y le da vida, tenga una vida digna, como se merece

Habiendo desarrollado los capítulos anteriores llegamos a las siguientes conclusiones. El Estado ha decidido asumir un papel protagónico en el proceso de generación de vivienda revelando claramente la vocación de justicia social y de solidaridad social que ha caracterizado a los gobiernos revolucionarios de este país, revelando de esta manera el carácter y contenido de nuestra Constitución Política.

El reto era buscar una nueva estrategia de desarrollo que permitiera un uso más eficiente y una asignación más justa de los recursos al tiempo que se implementaban los cambios necesarios para recuperar el crecimiento económico, se procedió a trabajar a las nuevas demandas y para asentar las bases que propiciara un desarrollo de los procesos de construcción de vivienda en el mediano y largo plazo se requerían nuevas estrategias y nuevas políticas para mejor utilización de los instrumentos creados por el Estado Mexicano.

El Derecho social nació en México frente al derecho público y privado en nuestra Constitución de 1917, no son normas simplemente proteccionistas y equilibradas, en la socialización del derecho, si no reivindicatorias de la clase obrera, tienen por finalidad imponer justicia social reivindicando los derechos del proletariado, el Constituyente estableció la obligación a los patrones de otorgar a sus trabajadores las habitaciones, cuando las empresas se encuentren fuera

de las poblaciones; cuando las empresas se encuentren en las poblaciones y tengan mas de cien trabajadores. No se estableció que las habitaciones se dieran en propiedad o se permitiera su adquisición por los trabajadores, si no simplemente la posibilidad de cobrar una modesta renta desde luego que esta obligación debía condicionarse a la permanencia en el empleo, de tal manera que el patrón pudiera recuperar la habitación en el momento en que cesara la relación de trabajo.

La estrategia se apoya en el mas alto concepto de la solidaridad social mediante el esfuerzo de los trabajadores, la participación activa del sector empresarial y la contribución decidida del Gobierno Federal; en la época Precolonial, poco hay que decir en torno a la posible forma de regulación de las condiciones de trabajo existentes hasta antes del arribo de los conquistadores; los datos que se tienen distan mucho de tener algún rigor científico, en forma paralela con la esclavitud había artesanos y obreros libres.

Las Leyes de Indias mas que responder a un espíritu de justicia social eran medidas de misericordia, actos piadosos en favor de una raza vencida; es indudable la calidad social y humana de numerosas disposiciones contenidas en esas Leyes; la encomienda que pretendió ser un sistema de protección a los indígenas, en las primeras décadas de México independiente vario poco la condición de los trabajadores, en general pero sobre todo en el aspecto social, no se dieron cambios, en esto no se rompió con el pasado, con el siglo se inicia el proceso de alumbramiento de los derechos sociales.

El Proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza a la Asamblea de Querétaro no dejaba garantizada ninguna de las grandes reformas sociales a que aspiraba el pueblo trabajador, el texto original del artículo 123 constitucional respondió a las inquietudes generadas; la L.F.T de 1931, en

virtud del cual se facultaba al Ejecutivo Federal y a las otras entidades federativas en su caso para que atendiendo a las necesidades de los trabajadores, a la clase y duración del trabajo, al lugar de ejecución y a las posibilidades económicas de las empresas; todo intento de hacer cumplir los derechos, carecieron de eficacia dando lugar a todos los acontecimientos antes mencionados y a la elaboración de un Anteproyecto en 1967 para hacer efectiva dicha disposición.

El vencedor fue el derrotado "el proceso que se inicio en Carranza y solo se interrumpe con Cárdenas, llego a su fin en octubre de 1968 pese a la derrota del movimiento y a toda la tragedia siempre se mantuvo "el orden jurídico" para seguir luchando por los derechos del pueblo mexicano", esta Ley atendió a lo dispuesto en ese entonces por lo dispuesto por el artículo 123 constitucional de su fracción XII, que imponía limitaciones que evitaban encontrar una buena solución, la solución final fue la propuesta de una reforma constitucional y la transformación radical de la solución de la Ley de 1970 dando origen a la seguridad social habitacional, extendió el beneficio a todos los trabajadores.

La integración de un fondo revolvente de vivienda creado con la aportación patronal de un cinco por ciento sobre los salarios de los trabajadores cedido a estos en forma diferida, después de diez años y que sería administrado por un organismo tripartita; el derecho del trabajo a la seguridad social la reforma constitucional en febrero de 1972 determino un transito automático del problema habitacional, del derecho del trabajo a la seguridad social, en efecto la versión original de la fracción XII creo un derecho en favor de cada trabajador en contra de la empresa a la que prestaba sus servicios, para que como parte de las condiciones de trabajo se le proporcionara una habitación cómoda e higiénica .



El Ejecutivo de la Unión ha planteado la necesidad, desde los primeros días de su régimen, de afianzar una alianza nacional y nacionalista de los factores productivos, uno de cuyos instrumentos operativos ha sido precisamente La Comisión Nacional Tripartita, en febrero de 1983 se elevó a rango constitucional el derecho a la vivienda y en diciembre de ese mismo año se expidió la Ley Federal de Vivienda que reglamenta el artículo cuarto párrafo quinto de nuestra carta magna, el objetivo general de esta ley es el de ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda a fin de beneficiar a mayor número de familias de preferencia a trabajadores no asalariados.

Fuera del SAR los créditos no se recuperaban en términos reales, los depósitos individuales no generaban intereses, los financiamientos a la construcción de conjuntos habitacionales se otorgaban con un rendimiento promedio de un 8% aproximadamente, los financiamientos para construcción de viviendas se proponían por las organizaciones sindicales o empresariales a través de promociones; dentro del SAR: se recuperan en términos reales, los depositarios individuales de ahorro causan intereses en términos reales se homologan al SAR, con lo que se reivindica una prestación que beneficia a todos los demás derechohabientes, el SAR se estableció mediante un sistema de reformas y adiciones al marco jurídico de la previsión social en nuestro país y cobro vigencia el 1º de mayo de 1992 .

En los términos de la fracción XII del artículo 123 apartado A) de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; según estableció la ley vigente del INFONAVIT la administración de este instituto estará a cargo del mismo, las aportaciones así como los descuentos para cubrir los créditos que otorgue el instituto que reciban las entidades receptoras autorizadas deberán ser transferidas a la cuenta que el Banco de México le lleve al Instituto, en 1992 se reformaron los ordenamientos reguladores del Seguro Social y del Infonavit,

con objeto de establecer un nuevo esquema de seguridad social denominado Sistema del Ahorro para el Retiro, que tiene por objeto generar cuentas individuales para los derechohabientes que tienen la obligación de afiliarse a regímenes obligatorios pero cuya finalidad se soporta en la generación de ahorro individual, con finalidad dual; procurar vivienda digna para los trabajadores y establecer un sistema personal y complementario de pensión.

El INFONAVIT, acepto las indicaciones que el Seguro Social le señalo para su propia creación, así se creo este instituto para encargarlo de administrar los recursos del Fondo de la Vivienda, operar el sistema de financiamiento para dotar a los trabajadores de un crédito barato y coordinar y financiar programas para la construcción de habitaciones, se faculta al organismo para requerir la información necesaria para determinar la existencia o no de la relación laboral, estableciendo además que la SHCP sancionara el incumplimiento de las obligaciones que esta ley señala, de conformidad a las disposiciones del CFF, la calidad de organismo fiscal autónomo modifica la estructura de los simples organismos descentralizados por servicio, por que los reviste de facultades de autoridad.

Es notorio que no hubo una gran sabiduría de las disposiciones constitucionales, las que imponía la mencionada obligación suponían la disponibilidad de recursos considerables por parte de los empleadores quienes deberían de considerar en sus planes de inversión, la dotación de viviendas, los preceptos constitucionales en materia habitación para los trabajadores, fueron letra muerta hasta 1971, cuándo se reformo la fracción XII del artículo 123 en su apartado A fin de tratar que el espíritu que la animo desde 1917 pudiera ser llevado a la practica; se indico entonces que el deber de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas se cumpliría mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir

depósitos en favor de los trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a estos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones. No se atrevieron los autores de la reforma a suprimir la idea de una obligación de las empresas de proporcionar habitaciones, pero esa obligación es una nada jurídica porque no hay un vínculo entre un trabajador y un patrono, no hay una relación de acreedor a un deudor, la ley reglamentaria únicamente obligan a las empresas a aportar una suma de dinero a un fondo nacional de la vivienda; se substituyó una obligación por otra, pero substituir quiere decir poner una cosa en lugar de otra, lo que significa que la primera obligación desaparece y por lo tanto el derecho a la vivienda ganado en la Revolución se ha perdido, se introdujo en la Constitución la mayor mentira constitucional de la historia condono graciosamente la obligación de las empresas e impuso al pueblo la obligación de constituir un fondo en beneficio de los trabajadores, este ataque no solo fue dolosamente con fines políticos sino injusto.

El entierro del espíritu del derecho del trabajo como un derecho de la clase trabajadora, se encontró que los trabajadores perdieron un elemento él más valioso de que disponían en la circunstancia que vivimos, en la lucha por mejores condiciones de trabajo: nada podrán reclamar de las empresas y tendrán que esperar diez años para reunir el anticipo primero en la adquisición de una habitación, la vivienda constituye además el principal patrimonio familiar y es uno de los mayores incentivos para el ahorro, una buena opción para recuperar este derecho de los trabajadores sería reformar la Constitución retomando el texto original; al reformar la constitución conjuntamente se tendrá que reformar leyes reglamentarias como es la del Infonavit y la del SAR, y al mismo tiempo se estará enfrentando, la realidad del problema habitacional por el que atraviesa la clase mas necesitada.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA:** Considero que habría sido mas justo retomar el texto de nuestro artículo 123 fracción XII de nuestra Carta Magna de 1917, a fin de que el derecho a la vivienda que tenían los trabajadores se mantuviera Intacto ya que textualmente establecía lo siguiente:

"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 mensual del 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 ocuparan un numero de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas."

Con la salvedad de no establecer número de trabajadores para que se hubiera podido cumplir este derecho y así no se hubiera perdido con la elaboración de tantas leyes reglamentarias.

**SEGUNDA.-** No es sano para el desarrollo del trabajador que su derecho haya sido depositado en manos del sector patronal, ya que la administración de este derecho está conformado de forma tripartita; lo más factible sería que pasara a ser una administración bipartita, es decir, sólo dejando la intervención del estado y del trabajador dejando fuera a los representantes de los patronos.

**TERCERA.-** De igual forma considero que el gobierno y los patronos deberían tomar conciencia para que el artículo 4º quinto párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que "toda familia tiene derecho

a disfrutar de vivienda digna y decorosa” para que tenga un eficaz cumplimiento los trabajadores tendrían que ser mejor remunerados y a su vez hacerles cumplir su derecho a las vivienda que establecía el texto original de la Constitución, con la modificación antes mencionada, de esta manera considero que estarían otorgando el sector gubernamental y patronal los apoyos necesarios a fin de alcanzar tan anhelado objetivo

**CUARTA.-** Estimo que en lugar de que haya existido el Sistema de Ahorro para el Retiro para recaudar ciertas cantidades de dinero para un fondo de subcuenta de vivienda, el Estado debería de poner otro requisito a las empresas al momento de constituirse como tal; este requisito sería construir con recursos propios zonas habitacionales, para que los trabajadores que nunca consigan un crédito y lleguen a la tercera edad, tengan un lugar digno donde vivir, y así de esta manera se evitaría poner más dinero de los trabajadores en manos del sector privado y del gobierno.

**QUINTA.-** Nuestros legisladores no se atrevieron a suprimir por completo el derecho a la vivienda, que contenía nuestra constitución en el momento en que tomo vida el INFONAVIT, pero tampoco se percataron, de que la primera obligación quedó sin efecto para darle vida a una segunda obligación que consiste en que todas las empresas estarán obligadas según lo determine 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 Vivienda; lo que da como resultado que ahora el trabajador nada podrá exigirle al patrón y solo podrá esperar alguna respuesta de un Instituto de vivienda, para poder ver cumplido su derecho.

Si se tomara como base el vigente artículo 123 fracción XII apartado 'A' de la constitución se le tendrían que hacer los siguientes cambios:

"Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, así como dicha obligación se complementará con las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de los trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a estos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones. Dejando sin efecto la primera obligación al cumplirse la segunda."

**SEXTA.**-El Estado debería de obligar al patrón a realizar estudios socioeconómicos a sus trabajadores para saber cual es su situación de cada uno de ellos para determinar quienes podrían ser los candidatos a un crédito para la adquisición de vivienda, así como los que no tengan la posibilidad económica para lograr que les otorguen un crédito, se les debería de dar una compensación adicional al salario para poder solventar el pago de una renta habitacional.

Por lo antes mencionado de alguna manera de esta forma se podría dar cumplimiento al derecho de vivienda de los trabajadores.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALMANSA PASTOR, José. Derecho de la Seguridad Social, segunda edición, Técno, España, 1991.
- BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Aportaciones Jurídicas a la sociología del trabajo, Porrúa, México, 1985.
- BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Conceptos básicos del derecho del trabajo, segunda edición, F. C. E., México, 1995.
- BERMÚDEZ CISNEROS, Miguel. Las obligaciones en el derecho del trabajo, Cardanes distribuidor, México, 1988.
- BORREL NAVARRO, Miguel. Análisis práctico jurisprudencial del derecho mexicano del Trabajo, tomo I, cuarta edición, Sista, México, 1994.
- BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho mexicano de los seguros sociales, Harla, México, 1993.
- BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho individual del trabajo, Harla, México, 1985.
- CÁRDENAS GUTIÉRREZ, Carlos. Estudio práctico sobre el SAR, Efisa, México, 1993.
- CARRASCO IRIARTE, Hugo. Derecho fiscal constitucional, Harla, México 1993.
- CARRO IGELMO, Alberto.J. Curso de derecho del trabajo, segunda edición, Bosch, Barcelona, 1991.

CARPISO, Jorge. Estudios constitucionales, Porrúa, México, 1983.

CATALAN VALDÉS, Rafael. Las nuevas políticas de vivienda, tercera edición, F.C.E, México, 1993.

CAVAZOS FLORES, Baltasar. Las 500 preguntas mas usuales sobre temas laborales, quinta edición, Trillas, México, 1994.

CAVAZOS FLORES, Baltasar. 40 lecciones de derecho laboral, octava edición, Trillas, México, 1994

DAVALOS, José. Constitución y nuevo derecho del trabajo, cuarta edición, Porrúa, México, 1991.

DAVALOS, José. Derecho del trabajo I, sexta edición, Porrúa, México, 1997.

DE BUEN, Néstor. Derecho del trabajo, tomo I, décima tercera edición, Porrúa, México, 1997.

DE BUEN, Néstor. Derecho del trabajo, tomo II, décima tercera edición, Porrúa, México, 1997.

DE LA CUEVA, Mario. El nuevo derecho mexicano del trabajo, tomo I, quinta edición, Porrúa, México, 1996.

DE LA CUEVA, Mario. El nuevo derecho mexicano del trabajo, tomo II, tercera edición, Porrúa, México, 1991.



DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Estudios de derecho constitucional, Porrúa, México, 1986.

DELGADO MOYA, Rubén. El derecho social del presente, Porrúa, México 1977.

GERARD BERTRAND, Alejandro. Acuerdo sobre el SAR, SISTA, México, 1994.

GUERRERO EUQUERIO. Manual del derecho del trabajo, tercera edición, Porrúa, México, 1986.

MORENO, Daniel. Derecho constitucional mexicano, PAX, México, 1988.

MORENO PADILLA, Javier. Regimen fiscal de la seguridad social y sar, segunda edición, Themis, México, 1994.

PERLO COHEN, Manuel. Estado, vivienda y estructura urbana en el cardenismo, Instituto de investigaciones sociales UNAM, México, 1981.

PEZEU MASSABUAU, Jacques. La vivienda como espacio social, F. C. E., México, 1988.

PORRAS Y LÓPEZ, Antonio. Derecho mexicano del trabajo, Textos Universitarios, México, 1978.

RAMIREZ FONSECA, Francisco. Obligaciones y derechos de patrones y trabajadores, tercera edición, PAC, México, 1992.

RAMOS, Eusebio. Nóciones de derecho del trabajo y de la seguridad social, PAC, México, 1987.

ROCHA BANDALA, Juan Francisco. Habitación al trabajador - obligación social solidaria, tercera edición, Talleres de grafitec impresores, México, 1989.

SILVA HERZOG, Jesús. M.Flores González. Asentamientos humanos urbanismo y vivienda, Porrúa, México, 1977.

SOTO ALVAREZ, Clemente. Prontuario de derecho del trabajo, segunda edición, Limusa, México, 1988.

SOTO PÉREZ, Ricardo. Nociones de derecho positivo mexicano, vigésima tercera, Esfinge, México, 1995.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo derecho administrativo del trabajo tomo I, segunda edición, Porrúa, México, 1979.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo derecho administrativo del trabajo tomo II, segunda edición, Porrúa, México, 1979.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo derecho del trabajo, tercera edición, Porrúa, México, 1975.

TRUEBA URBINA, Alberto. Derecho social mexicano, tomo I, Porrúa, México, 1978.

ZEPEDA M, Pedro, Alejandro Mohur. Vivienda para pobladores de bajos ingresos, políticas e instituciones. "Consejo consultivo del programa nacional de solidaridad" - El Nacional, México, 1997.

## LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sexta edición, Mc Graw Hill, México, 1999.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos "comentada", tercera edición, PGJDF, instituto de investigaciones jurídicas, México, 1992.

Código Fiscal de la Federación, décima octava edición, ediciones fiscales ISEF, México, 2000.

Ley del Impuesto Sobre la Renta, décima octava edición, ediciones fiscales ISEF, México, 2000.

Ley Federal del Trabajo, décima octava edición, ediciones fiscales ISEF México, 2000.

Ley Federal de Vivienda, décima octava edición ediciones fiscales ISEF México, 2000.

Ley del INFONAVIT, décima octava edición, ediciones fiscales ISEF México, 2000.

Ley del Seguro Social, décima octava edición, ediciones fiscales ISEF México, 2000.

Ley del Sistema del Ahorro para el Retiro, décima octava edición ediciones fiscales ISEF, México, 2000.

Reglamento del INFONAVIT, décima octava edición, ediciones fiscales ISEF, México, 2000.

Reglamento del Sistema del Ahorro para el Retiro, décima octava edición ediciones fiscales ISEF, México, 2000.

Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Sistema del Ahorro para el Retiro, décima octava edición, ediciones fiscales ISEF, México 2000.

Diario Oficial de la Federación, primera sección, decreto, 31 de diciembre de 1941, México.

Diario Oficial de la Federación, primera sección, reforma martes 9 de febrero de 1972, México.

Diario Oficial de la Federación, primera sección, reforma, 14 de febrero de 1972, México.

Diario Oficial de la Federación, primera sección, reforma, jueves 25 de abril de 1972, México.

Diario Oficial de la Federación, primera sección, reforma, 24 de febrero de 1992, México.

Diario Oficial de la Federación, primera sección, decreto, 30 de abril de 1992, México.

## HEMEROGRAFIA

VILLAVICENCIO BLANCO, J. "Habitación" Revista Mexicana del Trabajo, tomo X, Enero, Febrero 1-2, Órgano de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 1963.

BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago y Eduardo ANDRADE SANCHEZ. "Reformas y adiciones a la Ley del Infonavit" Anuario jurídico. Nueva serie, México 1997.

BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago "Reformas a la Ley del Fonavit" Boletín mexicano de derecho comparado . Nueva serie, año XXXI, n°- 91 enero - abril, México, 1998.

ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. "origen y sentido del derecho a la vivienda" Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. año -V , n°- 18 , septiembre - diciembre, México, 1991.

Pablo Luis de. "El infonavit y el impulso a la vivienda en México" El mercado de valores . año LVIII, n°- 10 , octubre , México, 1998.

## DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo, tercera edición, Porrúa, México, 1992.

Enciclopedia Parlamentaria. Derechos del Pueblo Mexicano a través de sus constituciones, tomo XII, volumen I, México, 1994.

Real Academia Española. Diccionario de la lengua Española, tomo II, vigésima primera edición, Calpa, España, 1992.

## OTRAS FUENTES

INFONAVIT . Disposiciones legales (Reformas) México, 1989.

PICHARDO MENDOZA, Rodolfo. La vivienda en renta en la ciudad de México, (Seminario) México, 1998.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Necesidades esenciales en México, (Discurso) siglo XXI, México, 1986.

ZEDILLO, Ernesto . Con nuevos financiamientos de abate el costo real de la vivienda popular, (Discurso) México, octubre de 1998.

