

220
20

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO

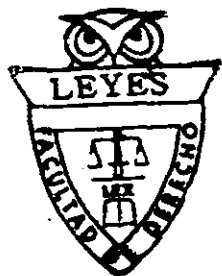
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA
SEGURIDAD SOCIAL

"EL NUEVO REGIMEN DE ADQUISICION DE
VIVIENDAS PARA LOS TRABAJADORES"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MANUEL GRANADOS COVARRUBIAS

✓



CIUDAD UNIVERSITARIA,

1997

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

269863



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.

Con admiración a:
Atala Evangelina y Manuel,
Yéssica María y Lilitiana Andrea.
Pilares de dedicación y ejemplo.

A ustedes:
mis maestros y amigos.
Compañeros por siempre.

A quienes
desde la eternidad
observan el camino.

INDICE

EL NUEVO RÉGIMEN DE ADQUISICIÓN DE VIVIENDAS PARA LOS TRABAJADORES.

INTRODUCCIÓN	I
---------------------	----------

CAPÍTULO I

LA VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES EN LA CONSTITUCIÓN

1.1 Reseña del artículo 123 constitucional	2
1.2 Fracción XII del artículo 123 constitucional	11
1.3 Utilidad social de la vivienda obrera	15
1.4 El Fondo Nacional de la Vivienda	18

CAPÍTULO II

NATURALEZA JURÍDICA DEL RÉGIMEN DE DOTACIÓN DE CASAS DEL INFONAVIT

2.1 Derecho Social	34
2.2 Derecho Laboral	41
2.3 Obligación estatal	47
2.4 Obligación patronal	59

CAPÍTULO III
NORMATIVIDAD JURÍDICA DEL SISTEMA DE VIVIENDA PARA LOS
TRABAJADORES

3.1 Ley Federal del Trabajo	68
3.2 Ley del INFONAVIT	77
3.3 Reglas para el otorgamiento de crédito	99
3.4 Jurisprudencia	104

CAPÍTULO IV
PERSPECTIVAS DEL INFONAVIT

4.1 Desaparición del INFONAVIT	115
4.2 Privatización del INFONAVIT	121
4.3 Individualización de la justicia social	125
4.4 Del derecho social al derecho económico	129
CONCLUSIONES	134
BIBLIOGRAFÍA	140

INTRODUCCIÓN

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, INFONAVIT, como respuesta al reclamo social por cumplir con la justicia de dotar de casas cómodas e higiénicas a la clase trabajadora de nuestro país, ha sufrido invariables cambios que resultan cuestionables para su propio funcionamiento y objetivo.

Desde su creación (1972) y durante sus veintiseis años de vida, el INFONAVIT, ha atendido las demandas de más de un millón seiscientos mil trabajadores, lo que resulta en términos reales la atención de una tercera parte de sus derechohabientes.

La naturaleza jurídica del INFONAVIT sustentada en el artículo 123 constitucional fracción XII como organismo fiscal autónomo integrado de forma tripartita por los sectores obrero, patronal y gubernamental, así como su Ley respectiva, le permite a los órganos colegiados del Instituto, administrar los fondos de los trabajadores y tomar medidas que pudieran favorecer a su desarrollo; sin embargo, las transformaciones recientes han significado un paulatino alejamiento del concepto de solidaridad, iniciando una nueva etapa de fiscalización, perfilada cada vez más a la autonomía e individualización de los ahorros por cada trabajador, como se sustenta en las recientes reformas a su Ley en vigor a partir del 1° de julio de 1997.

En respuesta a la falta de liquidez e incluso como medida preventiva a lo que resulta una quiebra técnica, el INFONAVIT ha elevado de manera considerable las tasas de interés en las amortizaciones de los trabajadores a partir de la vigencia en las reformas a su Ley, y provocado con ello el tema central de debate entre los diferentes actores y grupos de presión en materia laboral; teniendo que corregir el rumbo y a través de su Consejo de Administración ajustar tales incrementos para un período determinado y no de manera general.

Las recientes recomendaciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para crear reservas en el Fondo de Vivienda nos da cuenta clara que el proceso financiero está deteriorado y que es necesario corregir el rumbo de la Institución.

El cobro fiscal que hace el INFONAVIT se basa en un salario integrado, dejando al trabajador en una situación desfavorable, pues sus ingresos disminuyen de manera considerable, so pretexto de un mayor ingreso de recuperación del Fondo de Vivienda y en menor tiempo.

La falta de un mecanismo alternativo que permita a quienes no son derechohabientes ingresar fondos a través de un sistema de aportaciones voluntarias desfavorece en gran medida al organismo

tripartito para ser una Institución solidaria de ahorro interno que fortalezca sus finanzas como lo prevé su propia Ley.

De lo anterior, podemos observar que existen sin duda, diversas interpretaciones al precepto constitucional, acercándose cada día más a un organismo bursátil y autónomo y en consecuencia alejándose del concepto de justicia social y más aún, del marco que nuestra Ley Suprema protege, a través de los derechos tutelados de las clases más desfavorecidas y por las que el Constituyente de 1917 consagró, por primera vez, en el marco de las garantías sociales.

CAPÍTULO I

LA VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES EN LA CONSTITUCIÓN

- **Reseña del artículo 123 constitucional**
- **Fracción XII del artículo 123 constitucional**
 - **Utilidad social de la vivienda obrera**
- **El Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores**

CAPÍTULO I

LA VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES EN LA CONSTITUCIÓN

1.1 Reseña del artículo 123 constitucional

Don Mario de la Cueva, atinadamente señala en su obra que “la declaración de derechos sociales de 1917, artículos 27 y 123 de la Carta Magna de Querétaro, no fue obra de gabinete, ni siquiera de juristas; fue producto de una explosión jurídica y social de los hombres del pueblo que venían de la primera gran revolución del siglo XX...”¹, sin duda, las demandas sociales apremiaban cada día más al nuevo sistema, y recogían de la inspiración de los Flores Magón y de los liberales de 1857 la idea de replantear la justicia social como instrumento de desarrollo.

Sin embargo, al revisar los documentos que nos dan cuenta de la integración del Congreso Constituyente de 1917, en los que Carranza convoca a elecciones para integrarlo a través del decreto promulgado en septiembre de 1916 y la confusión que se crea entre los nuevos legisladores nos da un panorama aún más difícil al cuadro de convulsión y reacomodo social de aquella época y en el que se disponen a debatir el nuevo proyecto constitucional.

¹ DE LA CUEVA, Mario. El nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. Sexta Edición. Editorial Porrúa, México, 1991. pág. 28

Antes, en la época de Madero, se observó el intento de dictar una ley del trabajo, sin lograrlo. En 1913, Agustín Millán lanza un decreto estableciendo el descanso dominical, siendo ésta la primera medida que adopta la Revolución Social del diecisiete. Es Cándido Aguilar quien promulga la primera ley del trabajo en el año de 1914, estableciéndose en ella la jornada máxima de diez horas y salario mínimo de un peso. Se dicta también una disposición en la misma ley por virtud de la cual se declaraban extinguidas todas las deudas que tuvieran los trabajadores con los patrones, habiendo sido los campesinos los que salieron más beneficiados con ello. En esta Ley se norma la previsión social en el que se obliga a los patrones a indemnizar a sus obreros por los accidentes de trabajo. El trabajador tenía derecho a reclamar la totalidad de su salario durante toda la vida.

Se obligó a los empresarios a sostener escuelas en beneficio de los trabajadores. La justicia obrera se separó de la civil, conociendo de las demandas de los trabajadores contra sus patrones las juntas de administración civil, como se llamaban los tribunales encargados de administrarles justicia.

La Ley de Cándido Aguilar estuvo en vigor hasta 1917. En 1915 Agustín Millán reconoce la asociación profesional, reconocimiento que se debió a la presión ejercida por los trabajadores de Veracruz, en donde ya se habían fundado los sindicatos gremiales, siendo dicha entidad el primer estado en donde comenzaron a realizarse prácticamente las conquistas obreras, que posteriormente tuvieron eco

en Yucatán, en donde se establece el derecho más completo sobre el trabajo, anterior a la Constitución de 1917.

Junto a estas leyes, existió un proyecto del licenciado Zubarán y Company, que comprende una reforma a la legislación civil y en la que se establecen las relaciones principales entre obreros y patrones, la jornada de trabajo, el salario mínimo, obligaciones de los trabajadores, trabajo de las mujeres y menores de edad. Se sostenía en el proyecto que si bien el Derecho Internacional no permitía que se empleara a los menores de edad en algunos trabajos, en México dicho empleo era menos perjudicial que cualquier otra actividad sin producción. Este proyecto es importante porque es el antecedente del artículo 123 constitucional, que es producto de su autor *José Natividad Macías*, como lo señala el Dr. Ignacio Burgoa en su obra.²

La legislación de Yucatán se construye sobre la base de los tribunales de trabajo. Se exigió la aparición de un cuarto poder, el de los tribunales de trabajo, que tuviera características propias y que recibiera la denominación de "Poder Social".³

Los tribunales de trabajo de Yucatán fueron los antecedentes directos de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, integrándose en un principio con representantes de obreros y patrones exclusivamente.

² Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las garantías individuales Vigésima sexta edición. Editorial Porrúa, México, 1994. pág. 701

³ Cfr. Idem.

La huelga y el paro quedaron suprimidos de la legislación de Yucatán, siendo, pues, el arbitraje obligatorio el que venía a poner fin a los conflictos. Se pensó que debía existir un mínimo de garantías sociales para los trabajadores. Esta idea reapareció en 1915, consignándose más tarde en la Constitución de 1917 al través del artículo 123 y en la Constitución alemana de Weimar.⁴

La legislación de Yucatán era en aquel entonces la más perfecta, no en cuanto a su redacción, sino más bien en cuanto al alcance de sus preceptos. Se habla en ella de "salario mínimo vital", que es aquel salario suficiente para que el trabajador pueda subvenir a sus necesidades. Dicha legislación también contiene reglas sobre accidentes de trabajo, sobre el trabajo de los menores, sobre protección a las mujeres y niños.

Se estableció además, en Yucatán, la sindicalización obligatoria, especialmente para los trabajadores, denominándoseles a esas uniones de obreros "uniones industriales", que posteriormente formaron una central que se llamó la "liga de industriales de resistencia".

Después de la legislación de Yucatán, tenemos las leyes de Coahuila. En 1916, se dicta una ley, que consigna la participación del obrero en las utilidades de la empresa. Con esta legislación del Estado

⁴ Ibidem, pág.702

de Coahuila termina la evolución del derecho del trabajo en México, antes de la Constitución de 1917.

Venustiano Carranza tuvo el propósito de que se implantaran garantías sociales en materia de trabajo, el Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857 que envió al Congreso de Querétaro en 1916 no contenía preceptos que las instituyeran. De su exposición de motivos se advierte la intención del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, en el sentido de que, facultándose al Legislativo Federal para expedir leyes sobre trabajo, éste consagraría en la normación jurídica secundaria las mencionadas garantías, y en la que “se implantarán todas las instituciones del progreso social en favor de la clase obrera y de todos los trabajadores; con la limitación del número de horas de trabajo, de manera que el operario no agote sus energías y tenga tiempo para el descanso y el solaz, y para atender el cultivo de su espíritu, para que pueda frecuentar el trato de sus vecinos, el que engendra simpatías y determina hábitos de cooperación para el logro de la obra común; con las responsabilidades de los empresarios para los casos de accidentes; con los seguros en los casos de enfermedad y de vejez; con la fijación del salario mínimo bastante para subvenir a las necesidades primordiales del individuo y de la familia y para asegurar y mejorar su situación...”⁵

⁵ Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Tomo I. pág.265

En la Asamblea Constituyente de 1916-17 se discutió el proyecto del artículo 5 constitucional que consignaba diversas garantías de seguridad jurídica para el trabajo y su retribución. Sin embargo, la concepción de dicho artículo no tendía a establecer verdaderas garantías sociales en materia laboral. De la discusión que se suscitó en torno a él surgieron tendencias para implantar en la Ley Fundamental del país un régimen de garantías sociales en la citada materia y que no debería ser incluido dentro del capítulo denominado "Garantías Individuales", porque su objeto de normación no debía regularse como las relaciones estrictas entre gobernantes y gobernados, sino como relaciones individuales y colectivas entre la clase patronal y la trabajadora y sus respectivos miembros.

En los debates que se desarrollaron alrededor de los diferentes dictámenes que se presentaron respecto del artículo 5 constitucional, se alzaron las voces de diputados francamente obreristas que abogaron porque en su texto se insertaran verdaderas garantías sociales en favor de la clase laborante, entre ellas las de Cándido Aguilar, Heriberto Jara, Rafael Martínez y Héctor Victoria; pero a la postre triunfó la idea de desprender del capítulo "Garantías Individuales" las normas referentes a las mencionadas garantías sociales, las que sistematizadas y coordinadas se agruparon en un nuevo capítulo que se designó con el título de "Del Trabajo y de la Previsión Social", integrando el artículo 123 de la Ley Fundamental de 1917.

Alfonso Cravioto sugirió regular la materia de trabajo en forma independiente de las garantías individuales quien afirmó: ...“así como Francia, después de su revolución, ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la República Mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los obreros.”⁶

El proyecto del artículo 123 constitucional, suscrito por Pastor Rouaix, Victoriano E. Góngora, Luis Manuel Rojas, Dionisio Zavala entre otros, y al cual prestó su apoyo un nutrido grupo de diputados constituyentes, se inspiró en el pensamiento de don José Natividad Macías, colaborador jurídico de don Venustiano Carranza. Macías y Luis Manuel Rojas fueron comisionados por Carranza para elaborar un estudio sobre las condiciones sociales que deberían implantarse y regularse jurídicamente a efecto de garantizar al trabajador en la prestación de sus servicios frente al patrón. Dicho estudio, que fue la base de la legislación social en materia de trabajo, “recogió las experiencias que sus autores obtuvieron de la observación de los regímenes que imperaban en los Estados Unidos, Inglaterra y Bélgica, para adaptar los datos recabados a las necesidades de México y sus problemas en lo tocante a las relaciones obrero patronales”.⁷

⁶ Cit. PASTOR ROUIX, Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917 pág. 72

⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Ob. Cit. pág. 704

Las garantías sociales en materia de trabajo se implantaron en la Constitución de 1917 por impulso legislativo al calor de los debates en torno a un precepto que se hizo figurar dentro del régimen de garantías individuales, pero que finalmente cristalizó en la concepción de un capítulo autónomo de nuestra Ley Suprema de carácter eminentemente social.

Estos antecedentes legislativos, nos han permitido observar la redacción del artículo 123 constitucional aprobado por el constituyente del 17 que en su parte conducente a la letra dice:

“Título Sexto.

“Del trabajo y de la previsión social.

“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 ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas;

...“XXX. Asimismo, serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados”.⁸

Resultado de amplias discusiones, la redacción del artículo 123 constitucional marca desde entonces precedente en el mundo jurídico y forma parte de las garantías sociales aprobadas por el constituyente de 1917, poniéndose a la vanguardia en la protección de los derechos de las clases más desprotegidas y marcando el rumbo de nuestro país.

Sin duda, estas normas establecen un acercamiento de clases y su espíritu se consagra en la menor desigualdad a través del concepto de justicia social. Pero también es cierto, que aquél espíritu paulatinamente se aleja al modificarse su texto a lo largo de los años y

⁸ DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo Décima Edición. Tomo I. Editorial Porrúa. México, 1997. págs. 348-352

dando acomodo a intereses distintos, generalmente económicos en detrimento de los grupos sociales.

1.2 Fracción XII del artículo 123 constitucional.

Hemos visto, que el origen del artículo 123 constitucional eminentemente es el de justicia social, el de proteger los bienes jurídicos de los trabajadores y el de sus familias, garantizando con ello una armonía en su vida productiva y en su desarrollo personal.

La fracción XII del artículo 123 constitucional, es el precepto en el que habremos de enfocar de manera importante el presente trabajo, pues de esta fracción se desprende el fundamento para la obtención de vivienda para los trabajadores.

Esta fracción, como se ha señalado, tuvo una redacción distinta a la que hoy conocemos, garantizaba a los trabajadores una habitación cómoda e higiénica obligando a los patronos a proporcionárselas, pero facultando a éstos últimos a cobrar por su uso rentas que no excedieran del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas, este último punto, nos hace reflexionar que si bien se obtenía vivienda, ésta estaba sujeta a las condiciones de los patronos de tenerlas disponibles en construcción y manutención.

Además de lo anterior, se obligaba al patrón a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad brindando no sólo el beneficio de la vivienda sino también de educación, de salud y abasto. La única limitante a estas obligaciones patronales era que si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, sólo quedaban sujetos a las primeras obligaciones mencionadas, es decir, a las de viviendas cómodas e higiénicas.

El Diario Oficial de la Federación de 14 de febrero de 1972, da cuenta de la modificación de la fracción XII del Apartado "A". Esta reforma dice Néstor de Buen,⁹ "tuvo por objeto establecer un sistema diferente en materia de casa habitación para los trabajadores, mediante la creación del Fondo Nacional de la Vivienda. Declara de utilidad pública la expedición de una ley para la creación de un organismo tripartito administrador del Fondo".

La reforma constitucional de 9 de febrero de 1972 determinó un tránsito automático del problema habitacional, del derecho del trabajo a la seguridad social. La versión original de la fracción XII creó 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. En cambio, la versión nueva crea una obligación hacia una institución encargada de recibir y

⁹ DE BUEN LOZANO, Néstor. Ob. Cit., pág.357

administrar las aportaciones y de otorgar los créditos o construir conjuntos habitacionales en beneficio de los trabajadores.¹⁰

La nueva redacción incorpora elementos que no habían sido considerados y revoluciona la prestación de servicios sociales a los trabajadores para definirlos dentro de las garantías de seguridad social contempladas a la luz de nuestra Constitución.

Su redacción se define como sigue:

“Artículo 123.....

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

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por Representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y los patrones, que

¹⁰ Cfr. DE LA CUEVA, Mario. Ob. Cit., pág.97

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

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.”¹¹

Con esta reforma constitucional, se da pie a una nueva etapa de la vivienda obrera en México, con la creación de un Fondo Habitacional, que garantice el otorgamiento oportuno de créditos, dando origen al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), que integrado de manera tripartita en sus órganos rectores, habrá de recoger las demandas más sensibles de la clase trabajadora en materia de vivienda hasta nuestros días.

Sin duda, este Instituto ideado como un organismo solidario, ha sufrido invariables modificaciones; algunas para desburocratizar su sistema de otorgamiento de crédito, otras para agilizar sus procedimientos administrativos, pero entre estas modificaciones se ha

¹¹ Reforma a la fracción XI del Apartado "A" del artículo 123 de la Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de febrero de 1972.

afectado de manera visible el principio fundamental de su creación: el de solidaridad.

1.3 Utilidad social de la vivienda obrera

El artículo 1° de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) contempla en su redacción que esta Ley es de utilidad social y de observancia general para toda la República, entendiéndose por ello su generalidad y abstracción, sin ser renunciables bajo ningún esquema los derechos que con la aplicación de esta norma obtienen los trabajadores.

Las fracciones XXIX y XXX del artículo 123 constitucional, aprobadas por el constituyente de 1917, refieren que se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la prevención popular.

Asimismo, serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados.¹²

¹² Cfr. DE BUEN LOZANO, Néstor. Ob. Cit. pág.352

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda (INFONAVIT) como organismo social orienta sus bases al principio de solidaridad para dar cumplimiento a su función institucional, de acuerdo a los antecedentes de su creación. En virtud de este principio, la nueva obligación patronal, servirá de base a un mecanismo institucional de financiamiento e inversión de carácter nacional, que permite la participación de los patronos en general, para el beneficio de la clase trabajadora en su conjunto. Luego entonces, de un derecho exigible directamente por cada trabajador a su patrón, pero restringido a los supuestos legales ya mencionados, se crea un sistema más práctico, eficaz y objetivo, que permite el cumplimiento y ejercicio del derecho en tanto los recursos disponibles del fondo lo permitan y quede plenamente justificada la necesidad habitacional del trabajador.

En teoría todo trabajador puede acceder a un crédito habitacional del fondo, en la práctica, por la insuficiencia de recursos, se ha ido dando crédito habitacional a quienes acreditan tener mayor necesidad. He ahí los efectos solidarios del fondo en favor de los derechohabientes, es decir, el apoyo de los más en beneficio de los menos, ya que sus aportaciones permiten financiar a los más necesitados, posponiendo así, la satisfacción de sus propios requerimientos habitacionales.

Ya la exposición de motivos a las reformas del apartado "A" del artículo 123 constitucional dan cuenta de que:

“Ello sólo es factible si se establece un sistema más amplio de solidaridad social en el que la obligación que actualmente tienen los patrones respecto de sus propios trabajadores sirva de base a un mecanismo institucional de financiamiento e inversión, de carácter nacional. Así será posible satisfacer, en el volumen y con la necesidad que se requiere, las demandas de habitación y facilitar, al mismo tiempo, el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las empresas.

La coexistencia de negociaciones dotadas de abundantes disponibilidades de capital y poca mano de obra, con otras que poseen recursos financieros escasos y numerosos trabajadores; las diferencias en los niveles de salario; la movilidad ocupacional, y la desigual distribución geográfica de los centros de producción, constituyen obstáculos muy serios para el adecuado cumplimiento de una política efectiva de vivienda, si ésta se aplica exclusivamente en el ámbito de cada empresa.

En cambio, la participación generalizada de todos los patrones del país hará posible la extensión de este servicio a la clase trabajadora en su conjunto, mediante la integración de un fondo nacional de la vivienda que otorgará préstamos al sector obrero para la adquisición, construcción, reparación y mejoramiento de sus habitaciones.

Con esto se eliminará, además, la limitación por la que solamente están obligadas, en el interior de las poblaciones, las empresas de más

de 100 trabajadores a proporcionar a éstos habitaciones. No parece, en efecto, congruente con la política de empleo que se ha trazado el Gobierno de la República, el hacer recaer mayores cargas precisamente en aquellas negociaciones que absorben volúmenes más cuantiosos de mano de obra.”

Es pues, el principio de solidaridad el que sustenta en gran medida, la función social del INFONAVIT, principio que habremos de discutir por haber prácticamente desaparecido con las recientes reformas a la Ley de la materia en 1997.

1.4 El Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

En cumplimiento de lo señalado en el artículo 123 constitucional, apartado “A”, fracción XII, párrafo segundo, el 24 de abril de 1972 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

El INFONAVIT es un organismo de servicio social, integrado de manera tripartita, que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, y que opera por medio de los siguientes órganos: Asamblea General, Consejo de Administración, Comisión de Vigilancia, Director General, Directores Sectoriales, Comisión de Inconformidades y de Valuación, y Comisiones Consultivas Regionales.

Los objetivos fundamentales del INFONAVIT, de acuerdo al artículo 3° de su ley son: administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y el pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores; además de coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), es un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, como lo señala expresamente el Artículo 2° de la Ley. A este respecto cabe mencionar que inicialmente se cuestionó si el carácter de organismo de servicio social resultaba equivalente o sinónimo de la expresión “organismo público descentralizado”, o bien, si se trataba de un concepto diferente ya que en el caso de la Ley del Seguro Social se caracteriza a su Instituto expresamente como un “organismo público descentralizado” con personalidad jurídica y patrimonio propio, a diferencia del que señala el ya citado artículo 2° de la Ley del INFONAVIT.

El maestro Mario de la Cueva concedió importancia a la diferencia de denominaciones entre ambas instituciones al comentar

que "... la definición de la Ley del Seguro Social procede de la Ley de 1942, época en la cual las nociones de organismos descentralizados del estado y de servicio público eran aceptadas uniformemente por la doctrina. En cambio, algunas de las leyes expedidas en los últimos años principian a hablar del bienestar de los trabajadores, un concepto esencialmente social, denominaciones que constituyen una explicación plausible de la diferencia terminológica. Y por otra parte nuestro derecho, rompiendo una vez más con el pasado, se aproxima hasta casi alcanzar, a la idea de la seguridad social, lo que a su vez, nos dice, que quizá se está formando una idea nueva. La satisfacción de exigencias sociales con fondos propios, independientes de los ingresos del Estado, una situación que no encaja en la vieja noción de los servicios públicos como una función del Estado."¹³

Lo anterior, puede resumirse indicando que, según el pensamiento del maestro De la Cueva, el organismo público descentralizado estaría creado para atender algún servicio público, para lo cual actuaría con fondos propios e independientes de los ingresos públicos.

No obstante lo anterior esta discusión doctrinal perdió vigencia cuando al expedirse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976 en su artículo 45 se señaló: "Son organismos

¹³ DE LA CUEVA, Mario. Ob. Cit. pág.101

descentralizados las entidades creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten” con lo cual el concepto “organismo de servicio social” quedó prácticamente comprendido en el concepto legal de organismo descentralizado.

Posteriormente, en el Diario Oficial de 14 de mayo de 1986, se publica la Ley Federal de las Entidades Paraestatales como reglamentaria del artículo 90 de la Constitución y cuyo objetivo es regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, según dispone su artículo 1°. Este ordenamiento remite en su artículo 2° a la citada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para la determinación específica de las entidades paraestatales, con lo cual se establece plena congruencia con el texto ya citado del artículo 45 de la ley en comento.

La misma Ley Federal de las Entidades Paraestatales confirma que el INFONAVIT tiene tal carácter (el de entidad paraestatal), cuando lo menciona expresamente su artículo 5°, que en su parte conducente dice: que tanto el INFONAVIT como “... los demás organismos de estructura análoga que hubiere, se seguirán rigiendo por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de Gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y

control, en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas se sujetarán a las disposiciones de la presente ley”. Lo anterior significa, además, que este ordenamiento es aplicable, aún cuando sólo parcialmente, al INFONAVIT, por su explícitamente definido carácter de Entidad Paraestatal. A mayor abundamiento, el artículo 14, fracciones II y III de la misma Ley, considera entre los objetivos de los organismos descentralizados: “II.- La prestación de un servicio público o social; o III.- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social”, objetivos éstos que corresponden, sin duda, a la actividad del INFONAVIT.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores es un organismo nacional, tanto por su origen normativo como por sus objetivos, ya que su actividad se despliega en toda la República y las obligaciones y derechos que corresponden a trabajadores y patrones, se extienden a todas las industrias y ramas de la actividad económica, tanto de carácter federal, como de carácter local. El señalamiento es importante, ya que de conformidad con lo dispuesto por la fracción XXXI del Apartado “A” del artículo 123 constitucional, la aplicación de la legislación laboral es dual, correspondiendo a las autoridades federales, tratándose de empresas dedicadas a las ramas industriales o de actividad económica que la propia disposición constitucional considera como federales y, a las autoridades locales, tratándose de empresas dedicadas a industrias o ramas de actividad económica no consideradas expresamente como

federales por la misma norma constitucional citada; el INFONAVIT, en cambio realiza su actividad, extiende sus beneficios y exige el cumplimiento de las obligaciones respectivas, a la generalidad de patrones y trabajadores en toda la República Mexicana, tal como lo señala expresamente el artículo 1° de la Ley que lo norma.

Asimismo el INFONAVIT, es un organismo fiscal autónomo, como lo señala expresamente el artículo 30 de la ley en la materia, facultándolo en los términos del Código Fiscal de la Federación para determinar, en caso de incumplimiento, el monto de las aportaciones habitacionales y de los descuentos omitidos por los patrones, señalar las bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida, requerir su pago y determinar los recargos que correspondan.

El maestro Mario de la Cueva señala que esta disposición consideró la experiencia del Instituto Mexicano del Seguro Social, mismo que, en sus orígenes, tuvo que enfrentar la dificultad de cobrar las cuotas respectivas, sujetándose a complejos y largos procedimientos judiciales del orden común, por lo que al atribuírsele la calidad de organismo fiscal autónomo se le invistió de las facultades idóneas para asegurar de una manera realmente expedita, el cumplimiento de estas obligaciones patronales, garantizando con ello la oportuna captación de los recursos necesarios para el eficiente cumplimiento de sus objetivos.

De esta manera complementaria, el Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación han incorporado el concepto de aportaciones de seguridad social.

El nuevo Código Fiscal de la Federación clausura así, de una manera definitiva, la antigua polémica en torno a la naturaleza jurídica de las aportaciones de seguridad social, ya que en forma expresa, ahora, las considera como especie del género contribuciones.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores es un organismo preponderantemente financiero, toda vez que sus objetivos fundamentales se traducen en otorgar créditos, financiar la construcción de conjuntos habitacionales destinados a ser adquiridos por los trabajadores, mediante dichos créditos, así como entregar los depósitos que correspondan a los trabajadores derechohabientes o a sus beneficiarios en los términos y condiciones previstas por la normatividad aplicable. En todos estos casos, como puede observarse, la actividad institucional es esencialmente financiera, pues capta recursos, los administra y opera para su aplicación al cumplimiento de sus objetivos fundamentales.

El INFONAVIT es un organismo habitacional, lo cual parece obvio, considerando los objetivos anteriormente mencionados, en el sentido de que cuidará que sus actividades se realicen dentro de una política integrada de vivienda y desarrollo urbano, para lo cual podrá

coordinarse con otros organismos públicos. Ciertamente el carácter tripartito de la institución, contribuye a lograr una mayor autonomía de gestión, sin que ello signifique que actúe de una manera aislada dentro del concierto de las actividades de las instituciones nacionales, sino que con autodisciplina y responsabilidad institucional, llevada a cabo por sus propios órganos de gobierno, se ajusta y se coordina con otros organismos públicos en general y con las dependencias y entidades que en alguna forma están relacionadas con la política de vivienda, en particular. En este aspecto la Ley del INFONAVIT, parece haberse adelantado al espíritu de la Ley Federal de las entidades paraestatales, pues las principales dependencias en materia de control y supervisión, están debidamente representadas en los órganos de gobierno del INFONAVIT, como lo señala su artículo cuarto.

Es un organismo de composición tripartita, toda vez que en la integración de sus órganos de gobierno, concurren representantes de los trabajadores, de los patrones y del Gobierno Federal, según expresamente lo establece la fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional. En efecto, en base a la positiva experiencia de algunas autoridades del trabajo, particularmente las Juntas de Conciliación y Arbitraje y la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, al expedirse la Ley del INFONAVIT se consideró conveniente dar al organismo administrador del Fondo Nacional de la Vivienda una integración tripartita. En ese sentido se expresó la Exposición de Motivos de la Iniciativa del C. Presidente de la República sobre las

reformas a la fracción XII del Apartado "A" del artículo 123 constitucional, que en su párrafo 20, indicó que:

"Se ha considerado conveniente declarar de utilidad social la expedición de una Ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Así se afirmará, en una institución tan importante como la que se pretende crear, el espíritu de nuestra legislación laboral que busca la participación conjunta de las empresas y los trabajadores en las cuestiones que vitalmente les atañen".

El tripartismo ha probado ser una fórmula adecuada en la atención de los grandes problemas sociales, ya que la corresponsabilidad de los sectores interesados en su solución, garantiza un interés directo y permanente en la realización del mejor esfuerzo de todos y cada uno de ellos, lo que ha redundado favorablemente en el funcionamiento de las instituciones así administradas.

El tripartismo del INFONAVIT se hace patente en la integración de sus órganos de gobierno, los cuales de acuerdo a su artículo 6° son: la Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia, el Director General, dos Directores Sectoriales, la Comisión

de Inconformidades y de Valuación y las Comisiones Consultivas Regionales.

A) **La Asamblea General** es el órgano máximo de la Institución, responsable de determinar la política y programas a realizar. La integran cuarenta y cinco miembros, propietarios e igual número de suplentes, designados paritariamente por el Ejecutivo Federal, por las organizaciones nacionales patronales a razón de quince por cada sector, la duración en su cargo será de seis años, pudiendo ser removidos libremente por quien los designe. Será presidida por cada sector rotativamente y tendrá dos sesiones ordinarias al año. Destacan entre sus atribuciones, la de examinar y aprobar, en su caso, el presupuesto de ingresos y egresos; así como los planes de labores y de financiamiento del Instituto para el siguiente año; examinar y aprobar, en su caso, los estados financieros de la institución; determinar el establecimiento y jurisdicción de las Comisiones Consultivas Regionales; expedir los Reglamentos del Instituto; examinar y aprobar, en su caso, los gastos de administración, operación y vigilancia institucionales; establecer las reglas para el otorgamiento de créditos entre otros.

B) **El Consejo de Administración** está formado por quince miembros, propietarios y suplentes, designados paritariamente por la Asamblea General a razón de cinco por cada sector, la duración en el cargo será de seis años, pudiendo ser removidos libremente por la

Asamblea General a petición del sector que los hubiere propuesto. Será presidido por cada sector rotativamente y celebrará dos sesiones ordinarias al mes. Entre sus atribuciones destacan la de decidir sobre las inversiones y financiamientos del Instituto; la de resolver sobre la generalidad de las operaciones institucionales y la de estudiar y aprobar, en su caso, los nombramientos del personal directivo y de los Delegados Regionales que proponga el Director General; la de designar a los miembros de la Comisión de Inconformidades y de Valuación; así como formular diversas propuestas a la Asamblea General para que este órgano de gobierno tome las decisiones definitivas.

C) La **Comisión de Vigilancia** está integrada por nueve miembros propietarios y suplentes, designados paritariamente por la Asamblea General a razón de tres por cada sector. Destacan entre sus atribuciones, la de vigilar la legalidad de la administración de los recursos, gastos y operaciones institucionales; la de practicar la auditoría de los estados financieros y comprobar los avalúos de los bienes relativos a las operaciones institucionales, cuando lo estime conveniente; así como proponer a la Asamblea General y al Consejo de Administración, en su caso, las medidas que juzgue pertinentes para mejorar el funcionamiento del Instituto.

D) **El Director General** es designado por la Asamblea General a propuesta del Presidente de la República y constituye el órgano ejecutivo del Instituto.

Entre las atribuciones del Director General destacan la de representar legalmente a la institución, lo cual ejerce de una manera general; la de poder delegar dicha representación legal, así como la de otorgar y revocar poderes generales y especiales, y, la de ejercer las facultades que corresponden al Instituto, en su carácter de organismo fiscal autónomo; la de asistir a las sesiones tanto de la Asamblea General como del Consejo de Administración, con voz pero sin voto; la de ejecutar los acuerdos del citado Consejo; la de presentar anualmente los estados financieros y el informe de actividades del ejercicio anterior; la de presentar al Consejo de Administración los presupuestos de ingresos y egresos, el proyecto de gastos, los planes de labores y de financiamiento para el año siguiente, un informe mensual sobre las actividades institucionales y los proyectos concretos de financiamiento; asimismo, corresponde al Director General nombrar y remover al personal del Instituto, señalándole sus funciones y remuneraciones.

Es importante señalar que dada la complejidad e importancia de las cargas de trabajo que corresponden a las atribuciones ejecutivas del Director General, éste las delega en buena parte en las diferentes

unidades administrativas, de conformidad a la estructura que precisa el Reglamento Interior.

Existen además, dos Directores Sectoriales, cuya exclusiva función es servir de enlace entre su respectiva representación y el Director General, quien podrá consultar y recibir sugerencias de ellos, cuando lo estime conveniente, según se desprende del párrafo 22 de la Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial sobre la Ley del INFONAVIT, que textualmente dice:

“En virtud de que la autoridad ejecutiva del Instituto es unitaria, se propone el establecimiento de dos Directores Sectoriales, que tendrán como exclusiva función el servir de enlace entre su respectiva representación y el Director General. Así, este último, podrá consultar cuando lo estime conveniente y recibir las sugerencias de un miembro calificado de cada uno de los sectores interesados en la marcha del Instituto.”

E) La Comisión de Inconformidades y de Valuación, está integrada por tres miembros propietarios y suplentes, designados paritariamente, a razón de uno por cada sector por el Consejo de Administración. Se trata de un órgano de carácter eminentemente técnico, cuyas atribuciones se concretan fundamentalmente en el conocimiento y tramitación de dos medios de impugnación internos, respecto de uno de los cuales tiene facultades decisorias y del otro solo

propositivas. En efecto, esta Comisión tiene facultades para conocer, tramitar y resolver los recursos de inconformidad que en contra de cualquier acto del Instituto promuevan los patrones, los trabajadores o los beneficiarios de estos últimos, aunque debiendo sujetarse a los criterios que sobre el particular debe establecer el Consejo de Administración. La misma Comisión tiene facultades para conocer, tramitar y dictaminar las controversias de valuación que se susciten sobre el valor de las prestaciones que los patrones estuviese otorgando a los trabajadores, a su servicio, en materia habitacional, a efecto de determinar las aportaciones que dichos patrones deban enterar al INFONAVIT o si quedan exentas de tal obligación.

F) Las Comisiones Consultivas se integran también en forma tripartita, con un mínimo de tres miembros propietarios y suplentes, designados paritariamente por el Consejo de Administración a propuesta, respectivamente, de los representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones. Dichas comisiones actuarán en las áreas territoriales que determine la Asamblea General, destacando entre sus atribuciones la de sugerir al Consejo de Administración, por conducto del Director General, la localización más adecuada de los terrenos, las características de las habitaciones susceptibles de ser financiadas; la de opinar sobre los proyectos habitacionales a financiar en sus respectivas regiones; la de verificar que las obras contratadas se estén ejecutando correctamente; así como la de atender en general las solicitudes de información que

formule el Director General o cualquier órgano del Instituto, por conducto de éste, según lo determina la Ley y el Reglamento respectivo.

CAPÍTULO II

NATURALEZA JURÍDICA DEL RÉGIMEN DE DOTACIÓN DE CASAS DEL INFONAVIT

- **Derecho Social**
- **Derecho Laboral**
- **Obligación estatal**
- **Obligación patronal**

CAPITULO II

NATURALEZA JURÍDICA DEL RÉGIMEN DE DOTACIÓN DE CASAS DEL INFONAVIT

2.1 Derecho Social

En el presente capítulo habremos de discernir la naturaleza jurídica en la que encuentra su fundamento doctrinal el régimen de dotación de casas que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), realiza en beneficio de algunos obreros que buscan mejores condiciones de vida.

El derecho social es una rama del derecho, que encuentra acepciones distintas entre diversos autores especialmente los tratadistas españoles, aun cuanto también los de otros países, han adoptado la denominación de Derecho social; pero en forma tan disímil en cuanto contenido, extensión y caracteres del mismo, resultando un problema bastante difícil en cuanto a su validez y autonomía. Muchos autores confunden el Derecho del Trabajo con el Derecho Social, por considerar estrechos límites del primero y ante la necesidad de incluir temas que, como los de cooperación, cajas rurales de ahorro, montes de piedad, seguros sociales, pueden ser propios del segundo.

Cabe distinguir entre los conceptos de derecho laboral y derecho social teniendo en cuenta que, como norma, quienes utilizan esta

última denominación no dejan de reconocer que no resulta del todo adecuada. En tal sentido, Walker Linares opina que con el nombre de Derecho social ha acontecido “algo análogo a lo que sucedió con la denominación de contrato de trabajo, la cual se ha impuesto en las leyes y ante los comentaristas”¹⁴; aún admitiendo que todo Derecho tiene carácter de social y no es “posible su existencia sin una sociedad previa.

Semejante resulta la opinión de García Oviedo; a pesar de haberlo adoptado, califica el vocablo social de demasiado amplio¹⁵, justificando la denominación de Derecho social sostiene que, “histórica y racionalmente, este Derecho ha brotado de la necesidad de resolver el llamado problema social, surgido por la ruptura de los cuadros corporativos y el nacimiento de la gran industria; y, con él, del proletariado. Semejante acontecimiento ha engendrado la lucha de clases; esto es, la lucha social. Social es, pues, el contenido del problema, y social debe ser el Derecho creado para su resolución. Es también social por referirse preferentemente a una clase de las que integran la sociedad actual: la clase proletaria”.

La definición anterior, desvía el enfoque del problema central del Derecho, y aun cuando se agregue que el concepto social es ampliamente comprensivo de todos los elementos a los que ayuda el

¹⁴ LINARES, Walker. Panorama del Derecho Social Chileno. Santiago de Chile, 1947. pág.12

¹⁵ GARCÍA OVIEDO, Carlos. Derecho Social. Madrid, 1935. pág.9

Estado¹⁶, la confusión sigue en pie; pues lo señalado en verdad consiste en que el Derecho del Trabajo sufre cierta influencia social, efecto común a todo Derecho.

Si bien, la cuestión social constituye el módulo inicial que hasta cierto punto le dio origen, y aunque la política social se considere como la protección generalizada de los trabajadores, esa situación no muestra sino una faceta de la disciplina jurídica; ese aspecto no absorbe la totalidad de la perspectiva, que alcanza plena eficacia por su elevado contenido jurídico, con especial relieve en los engarces contractuales cuyo objeto se refiere a la prestación de un servicio a cambio de un salario.

Para Rodríguez Cárdenas, el derecho social constituye el “conjunto de teorías, normas y leyes destinadas a mejorar la condición económica y social de los trabajadores de toda índole”, buscando “el equilibrio entre la fuerza del poderoso y la debilidad del trabajador”¹⁷; Géigel-Polanco en sus “Bases, naturaleza y caracteres de la legislación” estima que es “el conjunto de leyes, instituciones, actividades, programas de gobierno y principios destinados a establecer un régimen de justicia social, a través de la intervención del Estado en la economía nacional, del mejoramiento de las condiciones

¹⁶ PEREZ PATÓN. Principios de Derecho Social y legislación del trabajo Buenos Aires-La Paz, 1946. pág. 21

¹⁷ RODRIGUEZ CÁRDENAS. “El derecho social”. Trabajo y Comunicaciones. Volúmen II. Núm.7 Universidad Central de Caracas. Caracas, Venezuela. pág.7

de vida de la comunidad y de medidas para garantizar el disfrute de la libertad y el progreso general del pueblo". Justificando la denominación de Derecho Social se estima la consecuencia de una disciplina joven que, por encontrarse en plena formación, presenta dificultades para su denominación, resultando esta imprecisa y genérica y aun poco técnica para algunos.

Las razones que se dan para considerar apropiada esa denominación son: "a) Porque ha adquirido su uso arraigo o carta de naturaleza en la legislación y en los tratadistas; b) Porque siendo este Derecho el Derecho de la justicia social, parece lógico que le alcance igual denominación; c) Porque guarda una gran conexión con la llamada cuestión social, a la que se encuentra ligado doctrinal o históricamente; d) Porque aun cuando todo Derecho tenga, en cierto sentido, un significado social, éste lo tiene de un modo más especial, como reacción contra pretéritos sistemas individualistas; e) Por encerrar un contenido más amplio que las otras denominaciones, no en el sentido de que justifique más su empleo por el hecho de comprender mayor número de materias, sino porque, dado el amplio campo de éstas y de personas a las que alcanza, unas y otras se escapan de las otras denominaciones"¹⁸.

El maestro José Dávalos, refiere de igual forma que este concepto (derecho social) es comúnmente usado entre los tratadistas

¹⁸ MENENDEZ PIDAL, Juan. Derecho social español. Madrid, 1952. Tomo I pág. 28

españoles de los cuales hemos referido anteriormente, quienes citan, entre las ventajas la utilidad de comprender todo lo relativo a la seguridad social, lo cual no sucede con los términos de Derecho Laboral y Derecho del Trabajo; mas, por otro lado, tiene el fundamental inconveniente de ser un término demasiado extenso, "...el Derecho Social comprende otras disciplinas perfectamente delineadas: el Derecho Agrario y la Seguridad Social";¹⁹ ... es una denominación demasiado abstracta, redundante e imprecisa, ya que el vocablo social es demasiado amplio, todo derecho es social, no obstante, existe una corriente moderna que considera al Derecho Social como una rama independiente del Derecho Público y del Derecho Privado, siendo el Derecho Social el género y el Derecho del Trabajo la especie.

Para Dávalos, Gustavo Radbruch apunta, por primera vez, el intervencionismo de Estado a través del fomento y cuidado de la producción, dando nacimiento al derecho económico. La economía no puede entregarse al libre juego de las fuerzas en pugna. Detrás de cada relación jurídica privada asoma un tercer interesado: la colectividad.²⁰

Para Radbruch la idea central que sustenta al derecho social no es la idea de la igualdad de las personas, sino la de la nivelación de las desigualdades que entre ellas existen; la igualdad deja de ser, así,

¹⁹ Cit. DAVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo I. Editorial Porrúa. México, 1994. pág. 12

²⁰ Cfr. *Ibidem.*, pág. 29

punto de partida del derecho, para convertirse en meta o aspiración del orden jurídico.

Para Duguit, el derecho social en esencia significa, tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, comprende con ello, un concepto de movilidad social que distingue por un lado la diferencia de clases sociales y por el otro un acortamiento de distancia entre esas diferencias.

Para el maestro Trueba Urbina²¹ el derecho social “es el conjunto de principios, instituciones y normas que en función de su integración protegen, tutelan y reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles”.

Del derecho social pueden darse estas connotaciones, según la tesis de José Campillo Sáenz:²²

“I. Los derechos individuales y los derechos políticos están estructurados, esencialmente, en torno a la idea de libertad. Los derechos sociales intentan realizar, preferentemente, la justicia social.

II. Los derechos individuales y políticos pertenecen a todo hombre por el hecho de serlo; los sociales se otorgan por el hecho de

²¹ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa, Sexta edición. México, 1981. pág.80

²² Cit. DÁVALOS MORALES, José. Ob. Cit. págs.30,31

pertenecer a una determinada categoría social independientemente de la ciudadanía.

III. Los derechos individuales son derechos absolutos, *erga omnes*. Los derechos sociales son derechos relativos, con un sujeto pasivo determinado, que puede ser el Estado, el empresario u otra persona privada.

IV. Los derechos individuales o de libertad constituyen, prevalentemente, un deber de no intervención a cargo del Estado en la esfera de la autonomía del individuo. Los derechos sociales, exigen, en cambio, una conducta activa por parte del Estado, bien mediante el otorgamiento de determinadas prestaciones o bien mediante la intervención estatal para regular y distinguir la conducta de los particulares.

V. Los derechos individuales, por regla general, están previstos en normas reglamentarias, mientras que, también por regla general, los derechos sociales están expresados en normas constitucionales que las leyes ordinarias o las restantes fuentes del derecho sólo pueden mejorar; pero nunca disminuir en perjuicio de los sujetos a cuya protección están dirigidos”.

De los anteriores conceptos podemos asociar, en principio, que el derecho social está encaminado a proteger a las clases más

desprotegidas con la intervención del Estado, a través de políticas y acciones de gobierno que den sustento al principio de justicia social, tratando de disminuir la distancia entre la realidad y la norma, pero sobre todo entre la desigualdad y las oportunidades de vida.

La garantía que representa la organización estatal en orden al mantenimiento del derecho y a la consiguiente protección del individuo, es sin duda la garantía jurídica del trabajador para lograr alcanzar aquella igualdad.

El régimen de dotación de casas del INFONAVIT, es social. Nuestra Ley Suprema lo define y la doctrina lo confirma como lo hemos estudiado a lo largo de este capítulo.

2.2 Derecho Laboral

Resulta interesante, abordar una acepción que se ha venido utilizando, por algunos tratadistas, como sinónimo de Derecho de Trabajo es decir el de Derecho laboral, cuyo uso va adquiriendo mayor expansión en la doctrina.

Castán Tobeñas dice que este nuevo Derecho debiera ser denominado Derecho laboral, si valiera el neologismo²³ a lo que agrega

²³ Cfr. CASTÁN TOBEÑAS. "Derecho laboral. Apuntes para su construcción científica" Derecho Laboral Valencia, 1929.

que el neologismo vale, porque sólo es neologismo en parte, ya que la palabra laboral es perfectamente castellana y de abolengo. Lo que ocurre es que, en desuso, la palabra vuelve a tener su antigua prestancia y significación, y buena prueba por autores consagrados y así ha sido sancionado por una de las más respetables autoridades del idioma castellano e incluso recomendado por varios juristas.

Tal como sostiene Pérez Botija, "la adjetivización del Derecho del Trabajo, merced al término laboral, es un acierto indiscutible. En la actualidad, todas las ramas jurídicas de reconocida sustantividad se designan por medio de adjetivos, y debe seguirse esta trayectoria"²⁴

Para Caldera, hay que evitar confusiones, por existir con similar denominación determinadas corrientes políticas partidarias (laboristas), coincidencia que lleva a algunos a rechazar el calificativo²⁵.

Por otra parte, a los cultivadores de esta disciplina jurídica habría que designarlos, en caso de que fuera laboral la denominación aceptable, con el nombre de laboralista; se diferenciarían así los dedicados al estudio de esta especialidad de los sujetos de la actividad laboral, que son los trabajadores (obreros y empleados).

²⁴ PEREZ BOTIJA, Eugenio. El Derecho del Trabajo. Madrid, 1947. pág. 47

²⁵ CALDERA, Rafael. "Régimen de los seguros sociales". Trabajo y comunicaciones Vol.1. núm.2 Caracas, Venezuela. pág.47

Hay quien considera esta denominación como “antiestática”²⁶, el idioma castellano, rico en sinónimos, permite utilizar la palabra labor como equivalente de trabajo, aun cuando con más frecuencia se use ésta que aquélla. La significación del vocablo labor es muy extensa en el vocabulario jurídico y en el usual se emplean, además de albor: laborable, día de trabajo o lectivo; laborador, del latín laborator, análogo a trabajados o labrador; laborante, del latín “laborans”, “laborantis” el que labora o trabaja; laboral, neologismo admitido hoy y aplicado a lo perteneciente o relativo al trabajo. El Diccionario de la Academia Española recoge, como admitida por ésta, en su decimoctava edición, el adjetivo laboral que sirve para calificar lo perteneciente o relativo al trabajo, en su aspecto económico, jurídico y social, habiendo así recobrado su carta de naturaleza en el idioma castellano.

La sinonimia entre trabajo y labor se admite expresamente por Pérez Botija; señala²⁷ “que, por indiscutida autoridad del idioma castellano ha sido precisada la equivalencia entre ambas voces; además el neologismo laboral ha obtenido el espaldarazo académico, que lo hace utilizable por quienes sientan la escrupulosidad del bien decir, la inscripción en el que pudiéramos llamar registro científico de la terminología jurídica”. En cambio, otros autores no consideran idénticos los términos trabajo y labor, puesto que el hombre no ha creado palabras redundantes como serían las sinónimas: “cada una

²⁶ PRIETO CASTRO. Estudios y comentarios para la teoría y la práctica procesal civil Madrid, 1950. Vol. 2. pág. 632

²⁷ PEREZ BOTIJA, Eugenio. Ob.Cit. pág. 79

tiene su significación propia, distinta de las demás, aunque se aproximen mucho; y aun en aquéllas que, a pesar de un examen detenido, nos dejan perplejos, pueden apreciarse diferencias de matiz que las caracterizan, individualizándolas, con propia y peculiar personalidad, si cabe la frase. Labor no es ni puede ser, sinónimo de trabajo; y la primera diferencia salta a la vista con sólo tener en cuenta que es labor toda actividad fructífera, sea voluntaria o forzosa; y no puede emplearse la palabra trabajo, en cambio, más que cuando quiere significarse necesidad de obrar”²⁸

Sin duda, la de derecho laboral, es una denominación más a la ubicación del derecho del trabajo que tiene entre otros fines, el de proteger y apoyar a la clase trabajadora, que es la parte más débil en la relación trabajador-patrón.²⁹

El artículo 3° de la Ley Federal del Trabajo define:

“El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.

²⁸ Ibidem. pág. 83

²⁹ Cfr. DAVALOS MORALES, José. Ob.Cit. pág.15.

“No podrán establecerse distinciones entre los trabajadores s por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social.

“Asimismo, es de interés social promover y vigilar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores.”

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), tiene como premisa fundamental el de satisfacer la demanda de vivienda de la clase trabajadora, siendo un derecho social y no laboral, pues su origen es eminentemente apegado a los conceptos que hemos vertido en el primer punto de este capítulo.

La naturaleza jurídica del derecho a la vivienda corresponde a la de un régimen de seguridad social; es una obligación social. No es en sí una cuestión que concierna al derecho del trabajo. Ese régimen de seguridad social habitacional, requiere de una reglamentación jurídica propia; sin embargo, actualmente está integrado formalmente al derecho del trabajo.

Al ser un régimen de seguridad social no sólo tendrán ese derecho los trabajadores; también debe ser titular de esa garantía toda persona que requiera de una habitación, como son los campesinos, los comerciantes, los 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.

La reforma constitucional de 9 de febrero de 1972 determinó un tránsito automático del problema habitacional, del derecho del trabajo a la seguridad social. En efecto, la versión original de la fracción XII creó 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. En cambio, la versión nueva crea una obligación hacia una institución encargada de recibir y administrar las aportaciones y de otorgar los créditos en beneficio de los trabajadores.

Se puede establecer un paralelo entre el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y el Instituto Mexicano del Seguro Social, porque las dos instituciones tienen una misma función: satisfacer una necesidad que es, a la vez, colectiva y personal, un servicio social en beneficio de todos los trabajadores.

La fracción XII forma parte de la Declaración, por lo tanto es derecho imperativo, o con los términos del artículo quinto de la Ley Federal del Trabajo es una norma de orden público, lo que significa que

la renuncia del trabajador o cualquier convenio que en alguna forma libere total o parcialmente a la empresa del cumplimiento de la obligación, no producirá ningún efecto legal.³⁰

2.3 Obligación Estatal

Al igual que la garantía individual, la garantía social también se revela como una relación jurídica, mas los elementos distintivos de ambas difieren. Determinadas clases sociales, colocadas en una deplorable situación económica, exigieron del Estado la adopción de ciertas medidas proteccionistas, de ciertos medios de tutela frente a la clase social poderosa. Por ende, al crearse dichas medias por el Estado mediante conductos normativos, o sea, al establecerse las garantías sociales, que es como jurídicamente se denomina a estos medios tutelares, se formó una relación de derecho entre los grupos sociales favorecidos o protegidos y aquellos frente a los que se implantó la tutela.

En vista de esta circunstancia, los sujetos del vínculo jurídico en que se traducen las garantías sociales, son, por un lado, las clases sociales carentes del poder económico o de los medios de producción y en general los grupos colocados en situación precaria, y por otro, las castas poseedoras de la riqueza o situadas en bonancible posición

³⁰ DE LA CUEVA, Mario. Ob. cit. págs. 97,98.

económica. De lo anterior, se deduce, pues, que esta relación jurídica sólo se entabla entre sujetos colocados en una determinada situación social, económica o jurídica, y entre los que existen lazos materiales determinados, establecidos principalmente en cuanto al proceso productivo (capital por un lado y trabajo por el otro). A diferencia de la relación jurídica en que se revela la garantía individual, el vínculo de derecho en que se manifiesta la garantía social únicamente puede existir entre los sujetos cuya posición se caracteriza por modalidades especiales, mientras que la primera puede entablarse entre cualquier persona física o moral, independientemente de su condición jurídica, social o económica, y las autoridades estatales y del Estado, como ya se dijo.

Los sujetos de la relación jurídica en que se traduce la garantía social están constituidos, desde el punto de vista activo, por las clases sociales desvalidas, esto es, carente de los medios de producción, en una palabra, por la clase trabajadora, es decir, por aquella que en el proceso productivo tiene injerencia a través de su energía personal o trabajo; y desde el aspecto pasivo, por aquel grupo social detentador de los medios de producción o capitalista, o sea, por aquel que en la producción interviene, no con su labor personal, sino mediante la utilización de bienes de que es poseedor o propietario.

Los sujetos de la relación que implica la garantía social bajo su aspecto general, son los dos grupos sociales y económicos

mencionados. Sin embargo, la garantía social no sólo consta de estos sujetos genéricos y sociales, sino que también existe entre individuos particulares, considerados éstos como miembros pertenecientes a dichas dos clases. En consecuencia, si genéricamente la garantía social se concibe como una relación jurídica entre dos grupos sociales y económicos distintos, el trabajador y el capitalista, particularmente se traduce en aquel vínculo de derecho que se entabla entre un trabajador individualmente considerado y un capitalista o empresario bajo el mismo aspecto.

Como toda relación jurídica, la garantía social implica la existencia de derechos y obligaciones para sus sujetos. Dada la naturaleza de la garantía social, que consiste en que ésta es una medida jurídica de preservación de la clase trabajadora en general y de los trabajadores en particular (bajo el concepto económico de tales), los derechos que de la relación jurídica respectiva se derivan se originan a favor de los mencionados sujetos activos. Así, si se recorre, aunque sea someramente el artículo 123 constitucional, que es el precepto que más relevantemente contiene garantías sociales, se inferirá que los derechos que de éstas, se derivan se constituyen a favor de los trabajadores y que, en consecuencia, las obligaciones se establecen a cargo de los capitalistas, (en el sentido económico de la palabra).

El calificativo que se atribuye a los derechos y obligaciones emanados de la relación jurídica que entraña la garantía social, es el de

sociales, por corresponder a dos clases de la sociedad en general o a dos personas determinadas pertenecientes a las aludidas clases en particular (trabajador y patrón).

Estando consagradas las garantías sociales por la Ley Fundamental, esto es, formando parte del articulado de ésta, participan también de los principios constitucionales de supremacía y rigidez.

Las garantías sociales implican, como se ha señalado, una relación jurídica entre dos clases sociales distintas desde un punto de vista económico, genéricamente hablando, o entre dos o más sujetos individuales particularmente. Dichas garantías crean, derechos y obligaciones para los sujetos de la relación en que se manifiestan, cuya consagración normativa constituye la regulación legislativa de las actividades recíprocas de aquéllos.

Traduciéndose las garantías sociales en una relación jurídica entre dos sujetos que, respecto del Estado y sus autoridades, están colocados en una situación de gobernados, éste y éstas intervienen en dicha relación como reguladores, ejerciendo un poder de imperio, limitado, claro está, por el orden jurídico estatal en sus respectivos casos. En otras palabras, ante las garantías sociales y frente a los derechos y obligaciones que de ellas se derivan, el Estado, por conducto de las autoridades que al efecto establece la ley, vela por el cumplimiento de todas las modalidades jurídicas y económicas de la relación de derecho en que se ostentan las prerrogativas sociales.

Mediante esta injerencia que tiene el Estado en las relaciones específicas entabladas entre los sujetos de la garantía social, se eliminan los principios de la autonomía de la voluntad y de la libre contratación, en el sentido de que las autoridades estatales, en ejercicio del poder imperativo, evitan que se formen vínculos de derecho que impliquen una reducción o un menoscabo de los derechos que para la clase trabajador en general o para el trabajador en particular surgen de la garantía social consignada constitucional y legalmente. Por el contrario, tales principios subsisten en cuanto a la creación de vínculos jurídicos específicos entre los sujetos de la garantía social que no sólo no signifiquen una reducción o un menoscabo a los derechos u obligaciones que de ésta surgen respectivamente para el obrero y el patrón, sino un mejoramiento de las condiciones de aquél.

Por otra parte, en caso de que los aludidos vínculos jurídicos específicos ya se hubieren entablado con las consecuencias, primeramente señaladas, el Estado interviene nulificándolos o anulándolos, evitando que produzcan efectos de derecho (v. gr., cuando se celebran contratos de trabajo con violación al artículo 123 constitucional en sus diversas fracciones).

Además, para hacer cumplir las garantías sociales entre las partes o sujetos de las mismas, y principalmente para mantener en la realidad las medidas legales protectoras del trabajador, el Estado

adopta una posición que origina una serie de facultades de fiscalización, para su debido cumplimiento.

Este conjunto de facultades impeditivas o preventivas (en cuanto a la formación de relaciones específicas entre los sujetos de la garantía social que impliquen un menoscabo a los derechos y obligaciones legales de los mismos en sus respectivos casos), sancionadoras (por lo que atañe a la nulidad de pleno derecho de dichas relaciones en el caso en que ya se hubiesen creado) y fiscalizadoras (por lo que respecta a la inspección de las citadas relaciones específicas con el objeto de constatar si se ajustan o no a los términos de la ley que consagra las garantías sociales y sus variadísimas derivaciones), es lo que constituye la situación general que el Estado guarda frente a las garantías sociales, denominándose al régimen constitucional en que tal situación impera con el calificativo de intervencionismo estatal, como opuesto al que prevalece en un sistema exclusivamente liberal-individualista, en el que dicha entidad política y sus autoridades asumen el papel de meros vigilantes del desarrollo de la vida social sin intervenir positivamente en ella, salvo cuando surgiere algún conflicto de intereses.

En más de las veces, se ha afirmado que nuestra Ley Fundamental es incongruente consigo misma, puesto que, por una parte, consagra garantías individuales y, por la otra, establece garantías sociales, conceptos ambos que muchas veces se oponen, según se

asienta, hasta el grado de que en varias ocasiones las segundas hacen nugatorias a las primeras. Se ha dicho, en efecto, que el artículo 123 constitucional en sus fracciones II; V, etc, consigna no sólo restricciones a la libertad de trabajo que consagra el artículo 5° de la Constitución como garantía individual, sino verdaderas prohibiciones para desempeñar cualquier labor bajo las circunstancias y condiciones que las mencionadas fracciones establecen.

Pero generalmente, se acude al siguiente caso para demostrar la aparente (para nosotros) contradicción u oposición entre las garantías sociales y las individuales: la antinomia que existe entre la libertad de trabajo como garantía individual y la Ley Federal del Trabajo (arts. 49 de la de 1931 y 395 de la aprobada por el Congreso Federal en diciembre de 1969 y en vigor desde el primero de mayo de 1970), reglamentaria del artículo 123 constitucional. Se dice que de acuerdo con el artículo 5° de la Constitución todo hombre es libre para dedicarse a la industria, profesión, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícito. Por su parte, la Ley Federal del Trabajo impone a los patrones la obligación de no admitir como trabajadores a aquellas personas que no estén sindicalizadas, si es que esta condición, que declara lícito tal ordenamiento, se ha concertado en los contratos colectivos de trabajo. Esta prohibición se ha dicho que es una garantía social, porque fortalece el sistema sindical al evitar que en una negociación haya obreros que no pertenezcan a ninguna organización sindical.

Se concluye, mediante la comparación de esas dos situaciones (libertad de trabajo por un lado e imposibilidad de que éste lo preste un trabajador que no sea sindicalizado a una empresa determinada, por el otro), que la mencionada garantía individual en cuanto que la primera impone como requisito insuperable para que una persona pueda laborar en una negociación determinada, el consistente en la necesaria pertenencia al sindicato respectivo.

Ante tal planteamiento debemos recurrir a la naturaleza jurídica de ambas especies de garantías. Así, si dicha naturaleza es completamente disímil, si implica situaciones de derecho diversas, si entraña hipótesis jurídicas diferentes, entonces no son contradictorias ni opuestas, pues la contradicción y la oposición lógicamente sólo existen en el caso en que las cosas entre las que aquéllas se observen, correspondan a un mismo objeto o participen de caracteres comunes. En estricta lógica, no puede haber contradicción entre una situación jurídica civil y una penal, por ser ambas diferentes, por obedecer a finalidades legislativas diversas, por implicar intereses disímiles, por comprender relaciones cuyos sujetos son distintos, etc.

Por lo tanto, la contradicción sólo surge cuando se afirma y niega al mismo tiempo un predicado respecto de una misma cosa, en relación con una semejante situación; o cuando entre dos objetos, ideas, conceptos, etc. semejantes, se atribuye a uno un calificativo o una estimación determinados y se niegan éstos respecto del otro,

naturalmente dentro de un mismo punto de vista o elemento lógico, común a ambos. Cuando el predicado de dos objetos, conceptos, etc, no lo constituye un elemento o atributo común, no surgirá la contradicción, puesto que se tratará de dos cosas diferentes con peculiaridades también distintas. Al analizar lo anterior podemos observar lo siguiente: si las garantías individuales y las garantías sociales son jurídica y substancialmente semejantes en cuanto a sus elementos intrínsecos, existirá evidentemente una contradicción entre ellas en determinados casos específicos, como en el ejemplo anteriormente aducido; por el contrario, si las garantías individuales y las sociales implican relaciones de derecho diferentes, si éstas están dotadas de sujetos también diversos, si constan de elementos disímiles, entonces no habrá contradicción entre ellas, particularmente en el caso específico de la materia de trabajo, pudiendo, por lo tanto, coexistir.

Si analizamos los distintos elementos que concurren en la integración de la substancia jurídica de ambas especies de garantías, se llegará a la evidente conclusión de que difieren esencialmente. En efecto, la garantía individual implica una relación de derecho entre dos sujetos que son, del lado activo, los gobernados, y en el aspecto pasivo, el Estado y sus autoridades. Por el contrario, la garantía social se traduce en un vínculo jurídico existente entre dos clases sociales económicamente diferentes desde un punto de vista general e

indeterminado, o entre individuos particulares y determinados pertenecientes a dichas clases.

Por ende, en cuanto a los sujetos activo y pasivo de ambas especies de garantías, entre éstas existe una notable disimilitud.

Bien es verdad que, en lo que respecta a las garantías sociales, el Estado tiene una injerencia en las relaciones existentes entre sus sujetos como regulador oficioso e imperativo de las mismas; mas también es cierto que ni el Estado ni sus autoridades son los principales y directos obligados o sujetos pasivos en ellas, como sucede con las garantías individuales. Claro está que la entidad estatal y sus autoridades todas tienen el deber de observar las garantías sociales como consecuencia de una obligación nacida inmediatamente de una relación jurídica en que aquéllas sean sujetos pasivos, sino como efecto de la constitucionalidad y legalidad que toda la actuación autoritaria debe presentar.

Siendo la relación o vínculo jurídico diferente en las garantías individuales y en las sociales, los derechos y las obligaciones específicos que de ellas se derivan son también diversos, teniendo su exigencia y cumplimiento finalidades asimismo distintas. En efecto, las garantías individuales persiguen como objetivo proteger al sujeto como gobernado frente a las arbitrariedades e ilegalidades del poder público, frente a los desmanes de las autoridades depositarias del ejercicio de la actividad estatal soberana; por ende, la titularidad de las garantías

individuales se hace extensiva a todo individuo, a toda persona, independientemente de sus condiciones peculiares.

Por el contrario, las garantías sociales nacieron a título de medida jurídica para preservar a una clase social económicamente inferior y a sus componentes particulares, ya no frente al Estado y sus autoridades como obligados directos, sino ante otra clase social más pudiente, materialmente hablando, y sus miembros singulares.

Por tal motivo, la titularidad de las garantías sociales es mucho más restringido que la que corresponde a las garantías individuales, puesto que se circunscribe a una clase social y a sus miembros determinados y particulares, que estén colocados en cierta situación jurídica y económica.

Las garantías individuales y las sociales no se contradicen y que, por el contrario, son compatibles en cuanto a su existencia simultánea, debido a que entrañan figuras jurídicas distinta.

No existe contradicción entre la libertad de trabajo que pregona el artículo 5° constitucional y la pertenencia forzosa a un sindicato como condición para ingresar como obrero a una empresa de que habla la Ley Federal del Trabajo. En efecto, en el primer caso, la libertad de trabajo, como garantía individual que es, se traduce en un derecho para el gobernado en general de poder exigir que ni el Estado ni sus

autoridades le impidan dedicarse al oficio que más le agrade y de poder evitar que éstos le impongan una actividad determinada (salvo las excepciones constitucionales), manifestándose, por ende, en la obligación correlativa a cargo de la entidad estatal y de sus órganos autoritarios. Por el contrario, en el segundo caso, la condición que menciona la Ley Federal del Trabajo no es una restricción a la libertad de trabajo cuyo respeto es exigible al Estado y a sus autoridades, sino el requisito que una persona debe reunir para poder ingresar como trabajador a una empresa determinada, y cuya carencia no engendra la imposibilidad de que esa misma persona se dedique a la actividad que más le convenga.

Además, las garantías individuales y las sociales no sólo no se excluyen, sino que en cierta forma las segundas vienen a reafirmar a las primeras, desde el momento en que se hacen efectivas la libertad y la igualdad en las relaciones jurídicas que se entablan entre los miembros de las dos clases sociales económicamente diferentes. En efecto, según hemos afirmado, nuestro artículo 123 fue la consecuencia legislativa de una idea, de un propósito tendiente a procurar para la clase trabajadora un mínimo de garantías sociales frente a otro factor de la producción: el capital.

La amarga experiencia histórica que se había sentido con motivo de las consecuencias del liberalismo absoluto derivado de los postulados de la Revolución Francesa, en el sentido de que la tan

decantada igualdad entre los hombres frente a la ley sólo tenía una existencia teórica, pues en la realidad propiamente había una verdadera desigualdad y una notoria inequidad, debidas a la diversidad de condiciones de hecho en que los individuos se encontraban, hizo que el Estado se propusiera, unas veces obedeciendo a un espíritu gracioso, como en Alemania, y otras impelido por movimientos obreristas, intervenir en favor de la clase social desvalida, de aquella que realmente era la débil en las relaciones jurídico-sociales. En esta virtud, no sólo se consagraron garantías sociales en favor de la clase trabajadora en general y del trabajador en particular, sino que para actos de fiscalización éstos se derivan de lo señalado por el artículo 30 de la ley del INFONAVIT, precepto que procura que las condiciones reales de la prestación del servicio impliquen la ejecución concreta de los preceptos legales relativos, y ante su inobservancia o incumplimiento, las facultades coactivas para la recuperación de los créditos y la vigilancia de las aportaciones patronales. Con ello, se garantiza la continuidad de la justicia social consagrada en nuestra Carta Magna, la Ley Federal del Trabajo y la propia ley del INFONAVIT.

2.4 Obligación patronal

En los términos del artículo 5° de la Ley del INFONAVIT, el patrimonio del Instituto se integra, básicamente, por el Fondo Nacional de la Vivienda, que a su vez, se constituye con las aportaciones que

deben hacer los patrones por cada uno de los trabajadores a su servicio, en los términos de las disposiciones que corresponden.

El régimen legal que regula el cumplimiento de la obligación de aportar el Fondo Nacional de la Vivienda, puede analizarse desde dos puntos de vista: el subjetivo o de los sujetos que intervienen en la relación jurídica, y el objetivo, que se refiere al objeto mismo de la obligación de aportar, señalando qué se entiende por aportación, cuál es el monto y forma de hacer dicho pago entre otras condiciones.

Aspectos subjetivos de la obligación patronal.

Desde este punto de vista, los sujetos que intervienen en la relación jurídica derivada de la obligación patronal de aportar a un fondo habitacional son el patrón, responsable de efectuar la aportación y cada uno de los trabajadores a su servicio, beneficiarios de dichos fondos.

a) El primer sujeto que se ha mencionado, en principio, son todos los patrones que están obligados a inscribirse e inscribir a los trabajadores a su servicio en el Fondo Nacional de la Vivienda y a pagar por ellos las aportaciones habitacionales respectivas. Sin embargo, esta afirmación de principio tiene algunas excepciones.

a.1) Las dependencias y entidades federales que como patrones regulan sus relaciones laborales por el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional. Esta excepción admite a su vez una excepción, el de las sociedades nacionales de crédito e instituciones bancarias en general, las cuales sí están obligadas, por disposición expresa de la Ley Reglamentaria de la fracción XIII Bis del precepto constitucional mencionado, a aportar al Fondo Nacional de la Vivienda con lo cual se constituye, en la excepción de la excepción; por lo demás, el resto de las dependencias y entidades antes aludidas, están sujetas al régimen habitacional paralelo que administra el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, conocido como el Fondo de la Vivienda del I.S.S.S.T.E.

a.2) También están excluidas del régimen del INFONAVIT las dependencias y entidades de los Poderes Públicos Locales y de los municipios, cuando regulen sus relaciones laborales por las leyes respectivas, en los términos previstos por los artículos 115 y 116 Constitucionales.

a.3) Por otra parte, en virtud de lo dispuesto por el artículo 353-U de la Ley Federal del Trabajo, no son sujetos del régimen del INFONAVIT, no obstante serlo de la Ley Federal del Trabajo y del Apartado "A" del Artículo 123 de la Constitución, las universidades e instituciones de educación superior de carácter público a quienes la Ley respectiva haya conferido autonomía y que, con anterioridad al 20 de

octubre de 1980, fecha en la que se adicionó la Ley laboral con un capítulo especial relativo a estas actividades, se hubieren incorporado a un régimen de seguridad social en general y, habitacional en particular, diferente del que administra el INFONAVIT.

b) Trabajadores por quienes se deben pagar aportaciones habitacionales.

De la misma manera que en el caso de los patrones, puede afirmarse que la generalidad de los trabajadores que prestan sus servicios para los patrones son sujetos beneficiarios del régimen del INFONAVIT. En los términos señalados en los párrafos anteriores, éstos tienen los derechos que se derivan de la legislación correspondiente, pero de la misma manera, existen también excepciones específicas, que deben entenderse exhaustiva y restrictivamente señaladas por la Ley Federal del Trabajo, y que se refieren de manera permanente a los trabajadores domésticos, y de manera temporal, a los deportistas profesionales y a los trabajadores a domicilio, en tanto el Ejecutivo Federal establezca las modalidades y fechas para su incorporación.

Fuera de estas dos excepciones puede sin lugar a dudas afirmarse que, toda aquella persona que presta un servicio personal subordinado a otra, es trabajador, en los términos de la Ley Federal del

Trabajo, con derecho a verse favorecido por los beneficios del Fondo Nacional de la Vivienda.

Ciertamente existen diversas relaciones de trabajo cuya configuración especial, ya sea por la falta de permanencia en la prestación de servicio, por la extrema eventualidad, por la determinación de un salario que atiende a circunstancias excepcionales, como pueden ser: los agentes de comercio, de seguros, vendedores o impulsores de ventas, trabajadores del transporte público, cargadores o maniobristas en general en zonas federales, actores y músicos, trabajadores de la construcción y otros, hacen difícil el cumplimiento de las obligaciones habitacionales en forma regular y constante, pero ello no significa que dichos trabajadores carezcan de derechos habitacionales.

De las aportaciones empresariales.

Este se refiere a las características mismas de la aportación, tanto desde el punto de vista cuantitativo, como el relativo a la forma de pago, a la oportunidad y periodicidad del mismo, así como a los casos relativos a los pagos extemporáneos y a su respectiva reglamentación.

a) Determinación cauntitativa de las aportaciones

De conformidad con las disposiciones contenidas en los artículos 136, 143 y 144 de la Ley Federal del trabajo, las aportaciones habitacionales se cuantifican aplicando el 5% a los salarios que perciban los trabajadores a su servicio, incluyéndose en ellos la generalidad de las percepciones, en efectivo y en especie, que reciban los propios trabajadores. A efecto de evitar complejas discusiones respecto de la computabilidad de diversas ventajas económicas que puede recibir un trabajador y con el propósito, según se expresó en la Exposición de Motivos de las reformas a la Ley del Instituto y al Código Laboral en 1982, de hacer coincidir la base de las aportaciones habitacionales con las de las cotizaciones al Seguro Social, el Artículo 143 de la Ley Federal del Trabajo menciona exhaustiva y restrictivamente, cuáles son los conceptos que quedan excluidos del salario base de aportación habitacional.

Igualmente, el Artículo 144, determina que cuando el salario de los trabajadores exceda del equivalente a diez veces el salario mínimo del área geográfica correspondiente, será dicha suma la que se considere como base máxima para calcular las aportaciones habitacionales.

b) Forma de pago de la aportación.

Con el objeto de facilitar el cumplimiento de esta obligación patronal, la Ley del INFONAVIT prevé que las aportaciones

habitacionales se deberán efectuar en las entidades receptoras que actúen por cuenta y orden del Instituto, para su abono en la subcuenta de vivienda de las cuentas individuales de los trabajadores previstas en los sistemas de ahorro para el retiro, en los términos de la Ley y sus reglamentos, así como en lo conducente, conforme a lo previsto en la Ley del Seguro Social y en la Ley Federal del Trabajo.

c) Periodicidad para el pago de las aportaciones.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 35 de la Ley de la materia, los patrones deben pagar las aportaciones habitacionales por los trabajadores a su servicio por mensualidades vencidas, a más tardar los días diecisiete del mes inmediato siguiente.

El Instituto podrá emitir y notificar liquidaciones para el cobro de las aportaciones y descuentos a que se refiere el artículo 29 referente a las obligaciones de los patrones. Estas liquidaciones podrán ser emitidas y notificadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social conjuntamente con las liquidaciones del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, previo convenio de coordinación entre ambas instituciones.

Lo anterior obedece a la reforma al artículo 35 de la Ley del INFONAVIT, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de enero de 1997.

d) Pago extemporáneo de aportaciones

Cuando el patrón no cumple oportunamente con el pago de las aportaciones habitacionales, puede hacerlo extemporáneamente, mediante pago diferido en el que tendrá que pagar los recargos respectivos de acuerdo a lo que determine en montos de interés el Consejo de Administración del Instituto, en los términos de las reglas generales que se han expedido para ese efecto.

e) Pago indebido o en exceso.

Cuando la irregularidad deriva de pagos hechos en exceso o indebidamente, los patronos podrán solicitar la devolución de las cantidades indebidamente enteradas a través de un procedimiento administrativo, consistente en la presentación de una solicitud acompañada de la documentación con la que se acredite tanto el pago de una determinada cantidad como las circunstancias o motivos por los cuales hubo un exceso o un pago indebido, lo cual dependerá de cada caso concreto.

CAPÍTULO III
NORMATIVIDAD JURÍDICA DEL SISTEMA DE VIVIENDA PARA
LOS TRABAJADORES

- **Ley Federal del Trabajo**
- **Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los**
Trabajadores
 - **Reglas para el otorgamiento de crédito**
 - **Jurisprudencia**

CAPÍTULO III

NORMATIVIDAD JURÍDICA DEL SISTEMA DE VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

3.1 Ley Federal del Trabajo

Ley Federal del Trabajo de 1931

La reforma constitucional del 6 de septiembre de 1929 otorgó facultades al Congreso de la Unión para expedir las leyes del trabajo reglamentaria del Artículo 123 constitucional, posibilitando por primera vez la expedición de una Ley Federal del Trabajo. Este Código Laboral fue expedido el 18 de agosto de 1931.

En materia habitacional, incorporó la fórmula establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, facultó a las legislaturas locales para fijar las condiciones y plazos en que habría de darse cumplimiento al derecho de los trabajadores a la vivienda, en congruencia con lo dispuesto en la propia Constitución, en el sentido de que "La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados en sus respectivas jurisdicciones".

En efecto, el Artículo 111, fracción III, de la ley en cuestión, se limitó a transcribir el texto de la fracción XII del artículo 123 constitucional y supeditó la vigencia del precepto a la posterior

reglamentación por los Ejecutivos Federal y Locales en sus respectivas jurisdicciones al señalar en su párrafo final:

“El Ejecutivo Federal y los de las entidades federativas, en su caso, atendiendo a las necesidades de los trabajadores, a la clase y duración del trabajo, al lugar de su ejecución y a las posibilidades económicas del patrón, fijarán las condiciones y plazos dentro de los cuales éste debe cumplir con las obligaciones a que se refiere esta fracción”.

Con esta adición a la Ley del Trabajo, en lugar de ampliar y reglamentar el texto constitucional, de hecho se introduce una limitación al mismo, es decir, se supedita el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 123, fracción XII de la Constitución a la expedición de disposiciones secundarias de naturaleza estatal y delegándose facultades legislativas al Poder Ejecutivo Federal, quien tomando en cuenta una serie de factores propios de las relaciones obrero-patronales de carácter particular e individualizadas, debería expedir las disposiciones que hicieran realidad el derecho de los trabajadores a una vivienda.

Como se puede comprender, no era posible conciliar en disposiciones de carácter general, aun las expedidas por el Ejecutivo, los factores y circunstancias concretas de las relaciones de trabajo. Ello fue la causa fundamental de que nuevamente se pospusiera la

reglamentación del derecho habitacional de los trabajadores, manteniendo el texto constitucional en términos declaratorios, y por tanto, de difícil y prácticamente nula aplicación.

Con base en el Código Laboral y ante la evidencia del grave problema que implicaban las condiciones en que vivía el obrero mexicano, por cuanto a la habitación y que había permanecido retardado en su aspecto de realización, así como que la gran mayoría de los obreros continuaban viviendo en fugarios que significaban para ellos y para sus familiares una constante amenaza a la salud, se expidieron por el Presidente de la República, en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1941 y 24 de febrero de 1942, dos reglamentos de la fracción III del Artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo, en donde, en términos generales se planteaba canalizar una parte de los beneficios que el patrón obtiene a la resolución del grave problema de la habitación obrera, así como mover un importante capital de crédito hacia la inversión de la construcción de habitaciones.

De esta manera, se pretendía resolver el problema de la habitación obrera de dos formas: el patrón cumplía con la obligación constitucional haciendo construir por su cuenta las casas de sus trabajadores y el patrón que no pudiera o no deseara emprender la construcción de casa, tomaba en arrendamiento inmuebles para ese mismo objeto, considerando en cada caso la situación y capacidad económica de cada empresa.

Estas disposiciones reglamentarias, por tanto, no fijaron un término inflexible para que los patrones realizaran los actos conducentes a cumplir con la obligación constitucional de referencia, sino que establecieron la facultad a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para fijar el término y las condiciones de la ejecución de las obras, para lo cual debería tomar en cuenta "las condiciones relativas a las necesidades de los trabajadores, a la clase y duración del trabajo, al lugar de la ejecución de dicho trabajo y a las posibilidades económicas del patrón".

Por lo impreciso de esta disposición, algunos patrones interpusieron amparo señalando básicamente el estado de incertidumbre en que los dejaba la nueva reglamentación, por lo que en 1942 la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucionales estos reglamentos. Nuevamente la obligación de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas quedó mediatizada y convertida, por tanto, en un derecho privado de eficacia³¹

No fue sino hasta 1956, catorce años después de haber sido declarados inconstitucionales los reglamentos de referencia, que se

³¹ Amparo en Revisión 3376/42.- Quejoso Fibras Artificiales de Algodones, S.A. Sentencia del 14 de abril de 1942. La ejecutoria señaló en su parte fundamental: "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, cuyos postulados se encuentra el artículo 111, fracción III, de cuyo texto no aparecen conferidas facultades al Ejecutivo Federal sino para fijar las condiciones y los plazos en que los patronos debieran cumplir con las obligaciones que ese artículo les impone, por lo que el Reglamento de dicho precepto expedido por el Presidente de la República con fecha 19 de diciembre de 1941, es inconstitucional". Citada por DE LA CUEVA, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Pomúa. T. II. México, 1966. pág. 31

promovieron nuevamente reformas para salvar la inconstitucionalidad del citado artículo 111, fracción III. Con este fin, se reformó el segundo párrafo de dicha fracción, en los siguientes términos:

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

A pesar de esta reforma, nunca se volvió a expedir un nuevo reglamento, por lo que, de nueva cuenta, la obligación de los patrones de proporcionar a sus trabajadores habitaciones económicas e higiénicas quedó pendiente de precisar y reglamentar.

Iba a ser necesario el transcurso de otros catorce años para que reviviera el interés del legislador por reglamentar el precepto constitucional.

En efecto, no es sino hasta la expedición de una nueva Ley Federal del Trabajo cuando quedan replanteadas las normas que regularan el derecho constitucional a la vivienda obrera.

Ley Federal del Trabajo de 1970

No es sino hasta que se estableció una comisión redactora de un proyecto de nueva Ley Federal del Trabajo de 1970 cuando se plantea nuevamente la necesidad de reglamentar la fracción XII del actual apartado "A" del artículo 123 constitucional, a fin de que los patrones hicieran efectiva su obligación de proporcionar viviendas cómodas e higiénicas a sus trabajadores³².

La Exposición de Motivos de la nueva Ley, por su parte, señaló que "la norma constitucional que impone la obligación está vigente aún en ausencia de reglamentación, por lo que se buscó reformar la legislación vigente para ponerla en armonía con el desarrollo general del país y con las necesidades de los trabajadores".

Fue así que se estableció en la Ley Federal del Trabajo de 1970 un capítulo especial sobre la obligación habitacional denominado "Habitaciones para los Trabajadores", y que comprendió los artículos 136 a 153 inclusive. Las nuevas disposiciones en materia habitacional de esta Ley, descansaban no en un sistema rígido que debiera cumplirse inexorablemente, sino en uno flexible que tuviera su base en

³² La iniciativa correspondiente reconoció que "algunas de las disposiciones del Artículo 123, no obstante el tiempo transcurrido desde la fecha en que la Asamblea Constituyente expidió la Constitución, no han podido cumplirse, de manera especial el precepto que impone a los patrones la obligación de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas".

las relaciones obrero-patronales y que permita resolver gradualmente el problema.

En esa virtud, se estableció que serían los propios trabajadores y las empresas, en los contratos colectivos o convenios especiales, los que deberían establecer las modalidades para el cumplimiento de las obligaciones en materia habitacional.

La Exposición de Motivos aclaró a este respecto: “la experiencia de las negociaciones colectivas demuestra que los trabajadores tienen un conocimiento suficiente y la comprensión adecuada para determinar lo que pueden y deben exigir de las empresas”.

Como resultado de estas consideraciones, la Ley estableció la obligación de proporcionar habitaciones a los trabajadores de toda empresa situada a más de 3 kilómetros de las poblaciones o, cuando siendo menor la distancia, no hubiere servicio ordinario y regular de transporte, precisando con ello, qué debía entenderse por la expresión constitucional “fuera de las poblaciones”. Igualmente, se obligó a las empresas situadas dentro de las poblaciones, si éstas ocupaban a más de cien trabajadores.

El artículo 149 estableció que los trabajadores de planta permanente, con una antigüedad por lo menos de un año, y que laboren en empresas de más de cien trabajadores o que estén fuera de

las poblaciones, serían beneficiarios del derecho a la vivienda. Nuevamente, con el deseo de reglamentar esta obligación para su mejor cumplimiento, se establecían restricciones para los beneficiarios; sólo trabajadores de planta (excluyendo eventuales o de antigüedad menor de un año), o si prestan sus servicios a empresas localizadas dentro de los 3 kilómetros contiguos a la población, pero que cuenten con servicio regular de transporte.

Por su parte, los obligados también se veían restringidos, pues se estableció que las empresas que dispusieran de habitaciones en número suficiente para satisfacer las necesidades de los trabajadores lo notificarían; las que no se encontraran en esa situación, tendrían un plazo de tres años para elaborar los convenios relativos a las modalidades para la prestación de habitaciones.

La Ley de 1970 deja primordialmente en manos de los trabajadores y patrones la solución al problema habitacional, por lo tanto, queda nuevamente sujeto a la fuerza o poder de negociación de las partes el cumplimiento de una disposición constitucional que consigna un derecho laboral. En síntesis, la fórmula de 1970, en vez de afrontar de modo general y uniforme el problema habitacional, quedó a expensas de la voluntad y capacidad del patrón la atención de esta necesidad, que en cincuenta años sólo había obtenido logros parciales y poco satisfactoria.

Además, la solución a los convenios por celebrarse, propiciaba la diversidad de soluciones. Por otra parte se establecía la posibilidad de que el patrón diera cumplimiento a la obligación habitacional, a través del pago de una cantidad mensual, cuya canalización adecuada no podía garantizarse, pues el trabajador podía aplicarla a otros fines.³³

Por todas las razones expuestas, es claro que si bien fue loable el esfuerzo realizado por el legislador de 1970 para regular el renglón relativo a vivienda obrera, la solución adolecía de efectividad y tenía severas limitaciones, explicables en buena medida por el sentido original del texto constitucional.

Las circunstancias y acontecimientos descritos, demuestran la necesidad impostergable de replantear el derecho a la vivienda obrera consignado en la Carta Magna desde el mismo texto y configuración de la fracción XII del Apartado "A" del artículo 123, es decir, respetando el espíritu original de dotar a los trabajadores de una vivienda digna y decorosa, pero precisando los medios y términos para dar cumplimiento a esta obligación en materia habitacional, tanto respecto de los sujetos que intervienen, es decir, abarcando a todos los patrones y extendiendo el beneficio a la clase trabajadora en su conjunto, como

³³ Los artículos 148 y 149 de la nueva Ley Laboral resultaron de nueva cuenta limitados mediatizando el cumplimiento de la obligación patronal. En el primero de los preceptos señalados se establece que, para la asignación de habitaciones tendrán preferencia los más antiguos y en igualdad de antigüedad los jefes de familia y los sindicalizados. El artículo 149, en su fracción II, establecía que el trabajador fuera propietario de una casa, independientemente de sus relaciones de trabajo, tendría derecho a que se le proporcione una nueva habitación, una vez satisfechas las necesidades de los demás trabajadores de la empresa.

**SALIR DE LA BIBLIOTECA
ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

estableciendo un sistema institucional que operara un fondo habitacional que substituye al patrón en el cumplimiento de la obligación, en el que prevaleciera un criterio de solidaridad social o de grupo, por encima del particular, para que de acuerdo con las posibilidades financieras de dicho fondo, los trabajadores pudieran ir adquiriendo en propiedad su vivienda.

3.2 Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

El 1° de mayo de 1971, el Movimiento Obrero Organizado formuló demandas públicas al Gobierno Federal para que éste buscara mecanismos más operativos y eficientes para atender diversos problemas sociales, ya inaplazables. Entre ellos, se exigió se atendiera el de la vivienda para los trabajadores motivo de tantas esperanzas frustradas e ideales pospuestos.

El día 17 del mismo mes y año, se celebró en Palacio Nacional, siendo Presidente de la República el Lic. Luis Echeverría Alvarez, una reunión en la que participaron algunos Secretarios de Estado, así como representantes de los trabajadores y de los patrones organizados. Como resultado de esta reunión, se integró una Comisión Nacional Tripartita inspirada en la experiencia positiva de otras entidades de integración semejante, tales como: las Juntas de Conciliación y

Arbitraje, la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos y el Instituto Mexicano del Seguro Social.

La Comisión Nacional Tripartita formó seis subcomisiones de trabajo, que se avocaron al estudio de los grandes problemas nacionales. A cargo de la 5a. subcomisión quedó el problema de la vivienda popular.

Fue precisamente en la 5a. comisión donde se obtuvieron los logros más concretos e importantes, ya que sus trabajos y recomendaciones suscitarían la reforma a la fracción XII del Apartado "A" del artículo 123 constitucional, y del capítulo II del Título Cuarto de la Ley Federal del Trabajo.

Complementariamente a estas reformas, se expediría la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el cual nace mediante Ley del 21 de abril de 1972, publicada en el Diario Oficial del día 24 del mismo mes y año, como un organismo de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propios y cuyos objetivos fundamentales, son los de administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, para establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener créditos baratos y suficientes con fines habitacionales, así como coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

La integración tripartita del Instituto se refleja en la de sus Órganos de Gobierno, ya que tanto la Asamblea General, como el Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia, la Comisión de Inconformidades y de Valuación y las Comisiones Consultivas Regionales, están formadas por representaciones paritarias del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, en tanto que los aspectos operativos de la institución se asignan al Director General, el cual se apoya a su vez en dos Directores Sectoriales, uno de los Trabajadores y otro de los Patrones, los que constituyen órganos de enlace y consulta permanente con los sectores que representan, de todos estos órganos se describieron sus funciones en el capítulo primero de este trabajo.

Desde el punto de vista substancial, las funciones de la institución están contenidas tanto en las disposiciones del Capítulo III del Título Cuarto de la Ley Federal del Trabajo como en la propia ley del INFONAVIT.³⁴

La Ley del INFONAVIT ha sufrido reformas tratando de adecuar sus facultades y programas a nuevas realidades.

1.- Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de 23 de diciembre de 1974, se reformaron, entre otros preceptos, los artículos 23 fracción I, y 58 de la Ley del INFONAVIT, para el efecto de suprimir

³⁴ Consultar el artículo tercero de la Ley del INFONAVIT.

la expresión "y Territorios Federales", como consecuencia de la modificación a los artículos 43 y demás relativos de la Constitución, en virtud de las cuales se suprimieron los Territorios Federales al convertirse en Estados de la Federación, Baja California Sur y Quintana Roo.

2.- Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de 13 de noviembre de 1981, se adicionó el artículo 42 de la Ley del INFONAVIT, para exentar de gravámenes federales y estatales, así como del Distrito Federal, a las operaciones y contratos realizados por el Instituto, lo cual constituyó un beneficio importante para los trabajadores derechohabientes. Igualmente, se estableció la facultad del Instituto de formalizar sus operaciones y contratos en instrumentos privados para los que la legislación civil requiere de la intervención del Notario Público. Por este concepto viene a reconocerse el carácter social de la titulación habitacional obrera, ajena a los formulismos y procedimientos del derecho privado. También se adicionó el artículo 68 para establecer que el Instituto no estará obligado a constituir depósitos o fianzas legales, en virtud de considerársele de acreditada solvencia.

3.- El 7 de enero de 1982, se publicaron en el Diario Oficial las reformas a los artículos 97 fracción III, 110 fracción III, 136, 141 y 143 de la Ley Federal del Trabajo, así como 29 fracción III, 34, 40, 59, 61, 64 y 67 de la Ley del INFONAVIT.

En virtud de esta reforma se introdujeron importantes modificaciones en materia de aportaciones habitacionales, de entrega de depósitos y de continuación voluntaria. En materia de entrega de depósitos se suprimió la hipótesis en virtud de la cual el Instituto debía hacer entrega periódica a los trabajadores derechohabientes de los depósitos constituidos en su favor con 10 años de anterioridad, considerando, principalmente, que en virtud del fuerte deterioro que experimentó el poder adquisitivo de la moneda en esa década, implicaría que las cantidades que tendrían que entregarse serían muy poco significativas en relación con el alto costo administrativo que su aplicación significaba para el Instituto, siendo oportuno precisar que la entrega masiva tendría que reiterarse periódicamente, en rigor, cada bimestre, conforme a los depósitos constituidos originalmente fueran cumpliendo 10 años.

A la causal de entrega de depósitos por terminación de la relación laboral durante un periodo de 12 meses, se adicionó el requisito de que el trabajador que se encontrara en esa hipótesis, hubiera cumplido además 50 años de edad, considerando que la mayor parte de quienes se encontraban en esa situación estaban en aptitud de volver a ser sujetos de una nueva relación de trabajo.

Paralelamente, se estableció que quienes dejaren de ser sujetos de una relación de trabajo por jubilación, incapacidad total permanente o muerte, tendrían derecho, ellos o sus beneficiarios, no sólo a la

entrega total e inmediata del saldo de depósitos constituidos en su favor, sino también de una cantidad adicional igual al monto de los depósitos y se beneficia a quienes tienen una mayor necesidad de contar con tales recursos, pues normalmente los jubilados y quienes sufren de una incapacidad total permanente, difícilmente vuelven a ser sujetos de una relación laboral y evidentemente, los beneficiarios de los fallecidos quedan privados, definitivamente, del producto del trabajo del trabajador fallecido.

Esta reforma en consecuencia, acentuó el principio de solidaridad social imperante en el sistema habitacional vigente, mejorando notablemente los beneficios relativos al fondo de ahorro, en los momentos en que los trabajadores y sus beneficiarios más lo necesitan.

Dentro de estas mismas reformas, se agregó un nuevo descuento a los salarios de los trabajadores que habían sido beneficiados con un crédito habitacional destinado a la adquisición de vivienda financiada por el INFONAVIT, fijado en uno por ciento y destinado al pago de cuotas para la administración, operación y mantenimiento de los conjuntos respectivos, a efecto de garantizar una canalización mínima de recursos, destinados a mantener en condiciones de habitabilidad a las viviendas así adquiridas, sin perjuicio de que los propios acreditados, convencionalmente, fijaran cantidades mayores destinadas a estas finalidades. Esta cantidad se maneja por los

propios interesados, a través de las asociaciones de vecinos o condóminos.

Complementariamente se modificaron algunas otras disposiciones a efecto de conservar la congruencia con las reformas anteriormente descritas, particularmente en materia de continuación voluntaria, para precisar que los trabajadores que dejan de ser sujetos de una relación laboral por un periodo mínimo de doce meses, pero que no hayan cumplido los 50 años de edad, tendrán derecho a incorporarse al régimen de continuación voluntaria aunque no lo tengan de inmediato, al de entrega de los depósitos constituidos en su favor. Igualmente se precisó que la exención de impuestos que gozaban los depósitos, se haría extensiva a la cantidad adicional establecida para los casos de jubilación, incapacidad total permanente y muerte.

4.- El 30 de diciembre de 1983, se publicaron en el Diario Oficial las reformas a los artículos 141 de la Ley Federal del Trabajo, así como 29 fracción III, 30, 36, 40, 41 y 55 de la Ley del INFONAVIT. En virtud de estas reformas se simplificó el sistema de amortización de créditos habitacionales; se precisaron las facultades del Instituto como organismo fiscal autónomo; se especificaron las hipótesis en que los acreditados tienen derecho a prórroga en la amortización de sus créditos; se otorgaron a la institución las facultades de cancelar y rescindir los contratos de crédito, así como recuperar las viviendas ante el uso indebido o abusivo de la vivienda adquirida con financiamiento

del fondo habitacional. Finalmente, se actualizaron las bases que permiten determinar cuantitativamente y de manera dinámica el importe de las sanciones administrativas por violaciones a la Legislación Habitacional, vinculándolas con los salarios mínimos.

5.- El 8 de febrero de 1985, se publicó en el Diario Oficial la reforma al artículo 51 de la Ley del INFONAVIT, en virtud de la cual los trabajadores acreditados pueden manifestar su expresa voluntad ante el Instituto para que, en caso de muerte, la liberación de las obligaciones, gravámenes o limitaciones de dominio en favor del propio Instituto, así como la adjudicación del inmueble, se haga en beneficio de las personas designadas por el trabajador, con las formalidades previstas en el penúltimo párrafo del artículo 42 de la misma Ley. Con esta reforma se introduce la figura del llamado "testamento social", cuyo propósito es evitar que los beneficiarios del trabajador acreditado que fallezca tengan que agotar la prosecución de lentos y costosos juicios sucesorios de carácter civil para legalizar y formalizar la transmisión de la propiedad de la vivienda, que en muchos casos constituye su único patrimonio familiar, y con ello, nuevamente se logra ensanchar el derecho social en materia habitacional obrera.

6.- El 13 de enero de 1986, se publicó en el Diario Oficial una nueva reforma a los artículos 141 fracción I y 145 de la Ley Federal del Trabajo, así como 23 fracción I, 40, 44 y 51 de la Ley del INFONAVIT. En virtud de estas reformas, se agregan como causales de entrega de

depósitos los casos de incapacidad parcial permanente del 50% o más, así como la invalidez definitiva en los términos de la Ley del Seguro Social, precisándose que en tales supuestos, los trabajadores tienen derecho al pago de la cantidad adicional igual a los depósitos constituidos, todo lo cual resultó de gran beneficio para trabajadores que se encuentran en casos extremos de dificultad económica; igualmente en estas mismas reformas, se otorgaron facultades al Director General para delegar representación, a efecto de mejorar los mecanismos de defensa institucionales en materia laboral, así como el ejercicio de atribuciones del Instituto como organismo fiscal autónomo, propiciando en este aspecto la desconcentración territorial de dichas funciones.

7.- Entre las disposiciones contenidas en la Ley que reforma, adiciona y deroga diversas Disposiciones Fiscales, publicada en el Diario Oficial de 30 de abril de 1986, fue tácitamente reformado el artículo 35 de la Ley del INFONAVIT, en el sentido de acortar los plazos de pago de aportaciones habitacionales, de bimestrales a mensuales, y del día 15 al día 7 de cada mes, para los patrones en general, salvo los que sean personas físicas y los que siendo personas morales realicen actividades no lucrativas, los cuales continuarán cumpliendo esta obligación con la misma periodicidad.

Lo anterior fue una medida adoptada por el Gobierno Federal, de carácter financiero, que permite en un tiempo de crisis económica

sujeta a un proceso inflacionario sin precedente, obtener de manera más oportuna los recursos del fondo para beneficio de un mayor número de trabajadores.

8.- Por reforma publicada en el Diario Oficial de 28 de diciembre de 1989 se reforma el artículo 35 en el que se prevé el caso de excepción de las sociedades mercantiles que se constituyan durante cada año caso en el que su primer ejercicio comprenderá periodos menores de un año, desde la fecha de su constitución hasta el día 31 de diciembre del año de que se trate.

Se complementa la medida con una disposición transitoria a fin de prever la necesaria anticipación del cierre del ejercicio social que corresponda a aquellas sociedades que lo iniciaron en una fecha posterior al 1° de enero de 1990, caso en que deberán concluirlo al 31 de diciembre de dicho año, con lo que se hará posible la coincidencia de los ejercicios sociales de las sociedades mercantiles mexicanas con los años naturales.

Con el propósito de guardar uniformidad con las disposiciones que fijan los días en que deberán efectuarse los pagos provisionales en el impuesto sobre la renta, la reforma al artículo 35 de la Ley en comento, para señalar que las aportaciones que la misma establece deberán ser cubiertas los días 11 y 17 del mes siguiente a aquél que

correspondan, según se trate de personas morales o personas físicas, respectivamente.

9.- Por reforma de 24 de febrero de 1992 publicada en el Diario Oficial se reforman los artículos 10, 15, 16, 23, 29, 30, 35, 36, 37, 38, 40, 41, 42, 43, 43 bis, 44, 45, 47, 48, 51 bis a 51 bis 6, 59, 60, 61, 65 y 67 proponiendo dichas reformas que las aportaciones del 5 por ciento 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 modifica la Ley del Seguro Social.

Los saldos de la mencionada subcuenta causan intereses en función del remanente de operación del Instituto. Se dotó al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores de facultades que le permitieran ser un auténtico organismo fiscal autónomo, a fin de que cuente con la facultad económica coactiva para realizar el cobro forzoso de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos. Tales funciones permitirían disminuir el incumplimiento en el entero de dichas aportaciones y descuentos, lo que se traduciría en que el fondo nacional de la vivienda cuente con una mayor cantidad de recursos para financiar vivienda.

El monto de los créditos se determina de acuerdo a la capacidad de pago de los trabajadores, a cuyo efecto se aumenta el plazo máximo de pago de los créditos.

Los trabajadores con un crédito asignado, elijan libremente la vivienda nueva o usada, a la que aplicarían el importe del mismo; los créditos se otorguen en forma inmediata y sin exigir requisitos adicionales a los previstos en las reglas que al efecto expida el Consejo de Administración del Instituto; se establezcan los términos y condiciones conforme a los cuales el Instituto debería concursar los financiamientos para la construcción de conjuntos habitacionales, las garantías que para su otorgamiento debieran constituirse, así como la obligación de los constructores de responder ante los trabajadores por los defectos que resulten de la construcción de que se trate, de los vicios ocultos de la misma y de cualquier otra responsabilidad en que incurran en los términos de las disposiciones aplicables y adecuar las facultades de los órganos del Instituto a fin de que el mismo pueda impulsar la construcción de más viviendas para los trabajadores.

Néstor de Buen³⁵, considera que las reformas antes aludidas en materia habitacional significaron “la socialización del derecho a la habitación”, o como diría el maestro Mario de la Cueva³⁶, “el tránsito de

³⁵ DE BUEN LOZANO, Néstor. Ob.Cit. pág. 384

³⁶ DE LA CUEVA, Mario. Ob. Cit. pág. 97

los derechos habitacionales de los obreros, del Derecho del Trabajo a la seguridad social”.

En efecto, Néstor de Buen dijo al respecto:

“Lo fundamental de la nueva solución y sus ventajas respecto de la fórmula antigua se encuentra, por una parte, en que el beneficio se extiende a todos los trabajadores y no sólo a los que laboren en empresas con más de cien trabajadores y, por la otra, en el hecho de que se establece una responsabilidad social que sustituye a la responsabilidad individual primitiva. Como beneficios colaterales se encuentran los de estricto orden económico: derrame anual del mercado de trabajo y en la industria de la construcción de cinco mil millones de pesos que tonificarían, sin duda alguna, nuestra economía”³⁷

Por su parte el maestro de la Cueva textualmente señaló:

“La reforma constitucional de 9 de febrero de 1972 determinó el tránsito automático del problema habitacional, del derecho del trabajo a la seguridad social. En efecto, la versión original de la fracción XII creó 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. En

³⁷ DE BUEN LOZANO, Néstor. Ob. Cit. pág. 384.

cambio, la versión nueva crea una obligación hacia una institución encargada de recibir y administrar las aportaciones y de otorgar los créditos o construir conjuntos habitacionales en beneficio de los trabajadores. Se puede establecer un paralelo entre el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y el Instituto Mexicano del Seguro Social, porque las dos instituciones tienen una misma función: satisfacer una necesidad que es, a la vez, colectiva y personal, un servicio social en beneficio de todos los trabajadores”.³⁸

10.- Por reforma publicada el 6 de enero de 1997 y cuya entrada en vigor fue el 1° de julio de 1997 se adicionan y modifican los artículos 5, 16 fracciones VII, X, XI, 17, 25, 29, 30 fracciones II, IV, VI, VII, VIII, IX, X y XI, 31, 32, 33, 34, 35, 37, 38, 39, 40, 41, 42 fracciones I, II, IV, 43, 43 bis, 44, 45, 47, 49, 51, 51 bis, 56, 59, 64, 69 y 70, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Entre los aspectos principales de la reforma destaca el establecimiento de un proceso de simplificación administrativa que de mayor certidumbre en la afiliación, facilitando la emisión-notificación de cédulas de determinación de pagos, y favoreciendo la recaudación y fiscalización, sumando esfuerzos con el Instituto Mexicano del Seguro Social para que, a través de procedimientos homogéneos y acciones únicas, se obtenga un mayor control y mejores resultados sobre las obligaciones patronales y de los trabajadores.

³⁸ DE LA CUEVA, Mario. Ob. Cit. pág. 97

Se establecen mecanismos para la unificación de la información correspondiente a la identificación de los datos y al registro de los movimientos de los patrones y trabajadores para la emisión conjunta de cédulas de determinación INFONAVIT-IMSS. Dicha información se concentra en un sistema de información común que se enviará a las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR para la identificación correspondiente de las aportaciones efectuadas a favor de cada trabajador y su registro en las administradores de fondos para el retiro. Por su parte, esas empresas operadoras proporcionarán al Instituto la información correspondiente a las aportaciones y descuentos en los términos previstos por la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y su reglamento.

Al realizar el pago de aportaciones, el patrón queda obligado a proporcionar la información correspondiente a cada trabajador en los términos y periodicidad que se prevé en la Ley.

Se establece que el patrón sustituido será solidariamente responsable con el nuevo patrón, respecto de las obligaciones derivadas de la Ley hasta por dos años después del cambio de patrón. En todo momento los patrones deberán inscribir a sus trabajadores con el salario que reciban al momento de su inscripción.

Dado que la emisión -notificación de cédulas de determinación podrá llevarse a cabo de manera conjunta y unificada, en uso de sus

facultades que le corresponden al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y al Instituto Mexicano del Seguro Social, se proponen adiciones conforme a las cuales se determine la forma de pago de aportaciones y descuentos.

Se establece que el período de pago será de acuerdo al mes natural, se precisan definiciones para determinar el salario diario base de aportación y descuentos en relación a elementos fijos y variables y se propone que los cambios en el salario base de aportación y de descuentos surtirán efectos a partir de la fecha en que éstos ocurran.

El pago correspondiente se efectuará en las entidades receptoras, que se seleccionarán conforme a la normatividad de los sistemas de ahorro para el retiro y actuarán por cuenta y orden del INFONAVIT e IMSS. Las aportaciones y descuentos deberán ser depositados en la cuenta del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en el Banco de México.

En concordancia con las facultades del Instituto como organismo fiscal autónomo, se establece la realización de inspecciones domiciliarias y la obligación patronal de atender los requerimientos de pago e información que se les formule; asimismo, los patrones que se dediquen en forma permanente o esporádica a la actividad de la construcción, deberán expedir y entregar a cada trabajador constancia escrita del número de días trabajados y del salario percibido, lo que

permitirá obtener los elementos necesarios para precisar la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones a cargo de los patrones.

Para efectuar una fiscalización indirecta con el consecuente incremento de ingresos, se prevé la obligación de las empresas que están sujetas a dictaminar sus estados financieros, a presentar al Instituto copia del mismo con firma autógrafa.

Para permitir una mejor actuación del Instituto, se precisan las facultades para determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por patrones y demás sujetos obligados; la realización de investigaciones en los casos de sustitución patronal; la posibilidad de hacer efectivas las garantías de interés fiscal ofrecidas a favor del Instituto, y para conocer y resolver las solicitudes de devolución y compensación de cantidades pagadas indebidamente por los patrones.

Se contempla también la confidencialidad de los documentos, datos e informes proporcionados por los sujetos obligados, con la aclaración de que la información relativa a las aportaciones de vivienda será proporcionada directamente por las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR.

Con el objeto de determinar el monto de las aportaciones del cinco por ciento sobre el salario de los trabajadores al servicio de un

patrón, se propone la homologación de la integración de la base y límite superior salarial del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores con la del Instituto Mexicano del Seguro Social, con lo que se evita una doble labor administrativa y se simplifica la información correspondiente obteniéndose una mejor captación de recursos en beneficio de los trabajadores derechohabientes.

Acorde a lo señalado en la Ley del Seguro Social, se propone establecer la facultad de los trabajadores para realizar aportaciones voluntarias las cuales, previo consentimiento del trabajador, podrán ser transferidas a la subcuenta de vivienda, a fin de que sean utilizadas para el financiamiento de un crédito a su favor. De igual forma, los trabajadores podrán realizar depósitos extraordinarios destinados específicamente a los programas de financiamiento de vivienda que apruebe el Consejo de Administración del Instituto.

Con el propósito de fortalecer el patrimonio del Instituto y para el mejor cumplimiento de sus fines, se propone que reciba los ingresos por comisiones y servicios que determine a diversas personas físicas o morales en el desarrollo de sus propias actividades, así como los montos que obtenga de actualizaciones, recargos, multas y sanciones.

Se hace una separación entre el patrimonio del INFONAVIT y el Fondo Nacional de la Vivienda. En consecuencia, se distingue entre los recursos del INFONAVIT para el cumplimiento de sus obligaciones y

los recursos de las subcuentas de vivienda, propiedad de los trabajadores.

Asimismo, se establece que el derecho del trabajador y, en su caso, de los beneficiarios a recibir los recursos de la subcuenta de vivienda según la forma prevista en esta Ley, prescriba a favor del Fondo Nacional de la Vivienda a los 10 años de que sean exigibles. En consecuencia, esos recursos no pasan al patrimonio del INFONAVIT.

Para brindar una mayor flexibilidad en el régimen de inversión de las reservas del Instituto, se establece que las mismas, además de aplicarse en instrumentos y valores a cargo del Gobierno Federal, también se puedan invertir en instrumentos de la Banca de Desarrollo.

Asimismo, el Instituto, podrá descontarles a las entidades financieras autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los financiamientos y créditos para vivienda otorgados a derechohabientes.

Con el objeto de asegurar el rendimiento real de los recursos de la subcuenta de vivienda, se establece que la tasa de interés que se aplique a dicha subcuenta debe incrementarse en una proporción mayor al incremento del salario mínimo en el Distrito Federal. Será el Consejo de Administración del Instituto quien determine la tasa de interés referida.

Por otra parte, en beneficio de los trabajadores y para procurar una administración más eficiente del Instituto, se precisa la facultad de dicho Consejo de disminuir gradualmente el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del 0.75% de los recursos totales que maneje el Instituto, al 0.55% para el año 2000.

En concordancia con los fines del Instituto y con el propósito de otorgarle seguridad en la titularidad de su vivienda al derechohabiente que pierda su empleo, se prevé la posibilidad de que el trabajador solicite una prórroga en el pago de su crédito sin causa de intereses moratorios, la cual podrá ser por un período que no exceda de dos años y en plazos no mayores a doce meses.

En protección de aquellos trabajadores que pudieran perder su empleo, se prevé que de darse en garantía para que pueda aplicarse a cubrir la falta de pago en que pueda incurrir el acreditado con otra institución financiera. Dicha garantía se incrementará con las aportaciones patronales subsecuentes abonadas a la subcuenta de vivienda del trabajador. Asimismo, en los créditos del INFONAVIT otorgados en cofinanciamiento con otras entidades financieras, se aplicarán íntegramente las aportaciones patronales subsecuentes para reducir el saldo insoluto del crédito que haya otorgado el Instituto. La garantía se constituirá sobre el saldo de la subcuenta de vivienda al momento del otorgamiento del crédito.

El Instituto promoverá con empresas públicas o privadas programas de aseguramiento que resulten económicos y que permitan ampliar la cobertura del seguro para proteger el patrimonio de los trabajadores. La aceptación será voluntaria por parte de los acreditados y el costo quedará a su cargo.

Por otra parte, se prevé el derecho del trabajador acreditado para enajenar o gravar su vivienda a quien así lo decida, sujeto a la autorización del Instituto. De esta manera se le otorga el derecho al trabajador de disponer de su vivienda en la forma que mejor le convenga a sus intereses, lo que promoverá un mercado integrado de vivienda.

En protección a los intereses de los trabajadores, se establece la obligación a cargo de las administradoras de fondos para el retiro de informar al trabajador sobre el estado de la subcuenta de vivienda de la cuenta individual. En todo momento, el trabajador tendrá derecho a solicitar y obtener de dichas administradoras información sobre el monto de las aportaciones registradas a su favor. Los trabajadores titulares de las cuentas individuales y sus beneficiarios, directamente o a través de un representante, así como los patrones, podrán presentar reclamos, ante la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, en contra de entidades financieras autorizadas para participar en los sistemas de ahorro para el retiro.

En concordancia con la Ley del Seguro Social se prevé que cuando se den los supuestos para la obtención de una pensión o la entrega de fondos de la subcuenta de vivienda en términos de lo dispuesto por dicha Ley y la de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, el trabajador o sus beneficiarios pueden solicitar al Instituto transferencia del saldo de la subcuenta de vivienda a las administradoras de fondos para el retiro, ya sea para realizar retiros programados o para la contratación de una renta vitalicia con una compañía de seguros.

Con el propósito de incentivar el mejor cumplimiento de las obligaciones de los patrones que atraviesan por una situación de falta de liquidez, se otorga la facultad al Instituto para conceder una prórroga de adeudos provenientes de aportaciones o de amortizaciones de crédito. Esta prórroga, previa solicitud del interesado, causará actualización y recargos en los términos del Código Fiscal de la Federación. A fin de otorgarles un tratamiento equitativo a los trabajadores cuyos patrones hubiesen sido omisos en el cumplimiento de sus obligaciones, se establece que una vez que se haya efectuado el cobro, se abonarán en su subcuenta de vivienda los intereses que correspondan al período de omisión, así como aquéllos que se generen durante la prórroga. El Instituto deberá informar a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro sobre las prórrogas otorgadas a los patrones en relación a los adeudos derivados de aportaciones y amortizaciones de crédito.

A efecto de apoyar el cumplimiento de las funciones del Instituto, se establece la posibilidad de celebrar convenios de coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, y se le exime de pago de contribuciones federales, con excepción de los derechos de carácter federal relativos a la prestación de servicios públicos. Reforma de 6 de enero de 1997.

3.3 Reglas para el otorgamiento de crédito

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores sólo otorgará créditos a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor en el propio Instituto, los cuales solamente podrán ser solicitados, tramitados y obtenidos en forma personal por los propios trabajadores, o a través de representantes debidamente acreditados ante el Instituto.

Los créditos que otorga el INFONAVIT, se asignan conforme a un sistema de puntuación que toma en cuenta los factores señalados en el artículo 47 de la Ley del Instituto y que tiene por objeto seleccionar a los trabajadores que serán susceptibles de ser acreditados, entre aquellos con mayor necesidad de vivienda.

Los factores que se consideran para el otorgamiento de créditos por parte del Instituto son los siguientes:

- a) La capacidad de pago, es decir el salario del trabajador.
- b) La edad del trabajador,
- c) El saldo de la subcuenta de vivienda de la cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro del trabajador,
- d) El número de aportaciones al Instituto efectuadas por el patrón en favor del trabajador, y
- e) El número de dependientes económicos del trabajador.

El Consejo de Administración del INFONAVIT, publicará la puntuación mínima requerida para que un trabajador sea sujeto de crédito, en cada una de las entidades federativas.

Al determinar los puntos mínimos requeridos en cada entidad federativa, el consejo de administración tomará en cuenta las facilidades que otorguen los gobiernos estatales y municipales para ampliar la oferta de suelo urbano, simplificación de trámites y costos para la obtención de licencias de construcción, urbanización de lotes, edificación y escrituración de títulos e inscripción de los gravámenes en los registros públicos, así como la oferta y demanda regional de vivienda, oyendo previamente tanto la opinión de la Secretaría de Desarrollo Social como la de la Comisión Consultiva Regional que corresponda.

La sexta regla refiere que el otorgamiento de créditos estará sujeta a la disponibilidad de recursos aprobados por el Instituto para los

conceptos previstos en los incisos de la fracción I del artículo 42 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que refieren las diversas líneas de crédito.³⁹

Si el trabajador obtiene la puntuación mínima requerida para recibir un crédito, su cónyuge podrá obtener un crédito hasta por el cincuenta por ciento del monto máximo que pudiera corresponderle a este último, siempre y cuando sea derechohabiente del Instituto, haya trabajado cuando menos los dos últimos años anteriores a la fecha en que se solicite el crédito y ambos créditos se apliquen a una misma vivienda.

Es determinación del área de crédito del Instituto el monto máximo de crédito a que tiene derecho el solicitante, notificándole al trabajador la asignación de un crédito a su favor. Asimismo, deberá informársele al trabajador el monto del crédito a que tiene derecho el trabajador expresado en veces salario mínimo mensual, el plazo para ejercer dicho crédito, la indicación de que el crédito deberá ser aplicado en la adquisición de vivienda nueva o usada de la preferencia del trabajador, misma que podrá formar parte o no de conjuntos habitacionales financiados por el Instituto o para la construcción,

³⁹ Estas líneas de crédito son:

I.-Financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales.

II.-Adquisición en propiedad de habitaciones.

III.-Construcción de vivienda.

IV.-Reparación, ampliación y mejoras de habitaciones y;

V.-Pago de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores.

reparación, ampliación o mejoramiento de habitaciones, y para el pago de pasivos contraídos por el propio trabajador con terceros por cualesquiera de los conceptos anteriores, y la instrucción de que una vez integrada la documentación por parte del trabajador, el interesado deberá acudir a las oficinas del Instituto para que se le indique la fecha en que se llevará a cabo la formalización del crédito mediante el contrato respectivo. Los montos máximos de crédito serán determinados tomando como base los ingresos de los trabajadores.

El plazo para la amortización del crédito no será mayor de 30 años. Si transcurrido un plazo de 30 años de pagos efectivos, o sea, trescientos sesenta pagos mensuales o sus equivalentes, para la amortización del crédito otorgado, existiere todavía algún saldo insoluto a cargo del trabajador, siempre y cuando éste se encuentre al corriente en la amortización, el Instituto lo liberará del pago de dicho saldo, cancelando los gravámenes que se tengan constituidos sobre la vivienda objeto del crédito.

Los créditos que se otorgan devengan intereses sobre su saldo ajustado conforme a la tasa que el consejo de administración determine la cual, no será menor del cuatro por ciento anual sobre saldos insolutos.

Refiere la regla decimatercera que los descuentos que se hagan a los trabajadores para el pago de los créditos que les haya otorgado el

Instituto, deberán haber sido aceptados por escrito por los propios trabajadores y serán por el veinticinco por ciento de sus salarios. El descuento máximo para trabajadores con salario mínimo será del veinte por ciento.

El precio máximo de las viviendas que podrán ser objeto de los créditos que otorgue el Instituto, será de trescientas veces el salario mínimo mensual. Todo pago anticipado se aplicará a reducir el saldo insoluto del crédito y tendrá efecto a partir del mes siguiente al mes en que se realice.

Durante la vigencia del crédito concedido al trabajador, las aportaciones del cinco por ciento sobre el salario base de cotización a su favor, se aplicarán a reducir el saldo insoluto a cargo del propio trabajador.

En caso de que un trabajador deje de prestar sus servicios a un patrón, el Instituto a petición expresa del trabajador, le concederá prórroga sin causa de intereses, en los pagos de amortización que tenga que hacerle por concepto del crédito otorgado.

Para tal efecto, el trabajador deberá dar aviso al Instituto dentro del mes siguiente a la fecha en que deje de prestar sus servicios al patrón. Dicha prórroga no excederá de un plazo máximo de doce meses y terminará anticipadamente cuando el trabajador vuelva a estar

sujeto a una relación de trabajo. No serán susceptibles de ser objeto de crédito aquellos inmuebles que se destinen a accesorias o locales comerciales y, en general, inmuebles de productos.

Los créditos que el INFONAVIT, otorga a los trabajadores estarán cubiertos por un seguro para los casos de incapacidad total permanente o muerte, así como para los casos de incapacidad parcial permanente del 50 por ciento o más, o de invalidez definitiva en los términos previstos por la Ley del Seguro Social, de acuerdo a la señalado en el artículo 51 de la Ley del Instituto, que libere al trabajador o a sus beneficiarios del adeudo, gravámenes o limitaciones de dominio derivados de los mismos. El costo de seguro quedará a cargo del Instituto.

En los caso de inconformidad de los trabajadores sobre su derecho a recibir crédito, así como sobre cualquier acto del Instituto que lesione sus derechos, se podrá promover el recurso de inconformidad ante la Comisión de Inconformidades y Valuación.

3.4 Jurisprudencia.

Dentro de los problemas que enfrenta el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, INFONAVIT, resaltan tres:

- la discusión sobre el descuento en las amortizaciones que se realiza tomando en cuenta el salario integrado de los trabajadores,
- la entrega del fondo de ahorro y,
- las aportaciones que ingresan al Fondo de Vivienda.

Por tal motivo, analizaremos algunas jurisprudencias que al respecto se han dictado.

Uno de los grandes temas a discusión por las principales centrales obreras y sus respectivos sindicatos es el exceso en el descuento de la amortización de créditos, que a partir de la reforma de 1997 se vieron afectados por calcular el aumento a través del monto del salario mínimo en el Distrito Federal.

Se toma como base de descuento el salario integrado, dice la Ley Federal del Trabajo en su artículo 82 que: "salario es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo" y el salario integral encuentra su fundamento en el artículo 84 del citado ordenamiento y señala que: "El salario se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo".

Al respecto podemos consultar la siguiente jurisprudencia:

SALARIO, INTEGRACIÓN DEL. APORTACIÓN AL INVONAVIT Y PAGO DE VACACIONES.

"De acuerdo con el artículo 84 de la Ley Federal del Trabajo el salario se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo; en consecuencia para los efectos del pago de indemnizaciones a que se refiere el artículo 89 del citado ordenamiento, el salario debe cuantificarse de conformidad con las diferentes prestaciones que lo integran y obteniendo el promedio diario, sin que puedan considerarse como salario el pago de vacaciones y la aportación que se hace al INFONAVIT; pues por lo que se refiere a las vacaciones, las cantidades que por tal concepto recibe el trabajador, no incrementa en modo alguno el salario diario, ya que no es más que lo que recibe el trabajador por el pago de los días dejados de laborar precisamente por estar de vacaciones; por lo que respecta al INFONAVIT, son cantidades destinadas a resolver el problema habitacional de los trabajadores, de manera solidaria, sin que incrementen el salario para los efectos de su integración, ya que su destino es crear sistemas de financiamiento que les permita obtener crédito barato y suficiente, para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, para la construcción, reparación y mejora de sus casas y para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos."⁴⁰

⁴⁰ Informe 1981, 2a. parte, Cuarta Sala, Jurisprudencia 179, pág. 138.

La Ley Federal del Trabajo regula en el capítulo XIV de su Título Sexto, el trabajo en hoteles, restaurantes, bares y otros establecimientos análogos, que se caracterizan por el trato directo entre los trabajadores y los usuarios de los servicios que prestan.

En dicho capítulo se establece, entre otros principios, que las propinas son parte del salario de los trabajadores antes referidos, en lo general, por lo que por mayoría de razón también debe considerárseles parte del salario integrado por los efectos del cálculo de las aportaciones habitacionales.

En ese sentido se ha dictado jurisprudencia al respecto señalando que :

*“ Cuando los trabajadores que prestan sus servicios en hoteles, casa de asistencia, restaurantes, fondas, cafés, bares y otros establecimientos análogos, como peluquerías o salas de belleza, reciben por ello propinas por parte del público usuario, las mismas son parte del salario, en general, según dispone el artículo 346 de la Ley Federal del Trabajo y por lo tanto también forman parte del salario integrado para efectos del cálculo de las aportaciones habitacionales”.*⁴¹

⁴¹ El texto refiere la siguiente jurisprudencia.-SALARIO INTEGRADO PARA EFECTOS DE APORTACIÓN HABITACIONAL. CUANDO LOS TRABAJADORES EN HOTELES, CASAS DE ASISTENCIA, RESTAURANTES, FONDAS, CAFÉS, BARES Y OTROS ESTABLECIMIENTOS ANÁLOGOS RECIBEN DEL PÚBLICO PROPINAS POR SUS SERVICIOS, ESTAS FORMAN PARTE DEL. Tomado de: Criterios Jurídicos. Editado por el INFONAVIT. México, 1989. pág. 64

El problema que se presenta respecto de este tipo de relaciones laborales es eminentemente práctico, pues como la Ley Federal del Trabajo no determina base cuantitativa alguna para el cálculo de las propinas, debe estarse a los convenios que celebren las partes o en su defecto, a la costumbre, por lo que la dificultad para su determinación es de carácter probatorio. En efecto, cuando la propina se precisa en base a un porcentaje sobre el consumo que se exige directamente a la clientela por la prestación del servicio, se determinará la cuantía del incremento salarial y su repercusión en materia de aportaciones habitacionales tomando en consideración los acuerdos o pruebas que prevalezcan en su distribución.

En el caso de que existan acuerdos consignados en los contratos individuales de trabajadores o en los contratos colectivos, habrá que atender a los términos de los mismos, sin embargo, cuando no se dé ninguno de los supuestos antes señalados, el salario base para determinar las aportaciones habitacionales debía ser el que hayan fijado las partes (siempre superior al mínimo) en el entendido de que se considera implícita en dicha suma la cantidad que corresponda a la propina, salvo prueba en sentido diverso.

En consecuencia, el monto de las propinas para todos los efectos legales, entre ellos el cálculo de aportaciones habitacionales, deberá ser cuantificado y demostrado atendiendo a las circunstancias de cada caso concreto, y que en todo caso, el salario base nunca podrá ser

menor al salario mínimo profesional previsto por el artículo 345 de la Ley Federal del Trabajo.

Otro de los graves problemas que enfrenta el INFONAVIT es el retiro del Fondo de Ahorro el cual en el mayor número de veces resulta innecesario su cobro, toda vez que las cantidades aportadas al final de una vida laboral han perdido liquidez y con ello no garantiza la vida del trabajador que ha determinado su retiro.

El concepto de jubilación a que se refieren los artículos 141 de la Ley Federal del Trabajo y 40 de la Ley del INFONAVIT, tienen sus antecedentes inmediatos en la Legislación de Seguridad Social, tanto en la Ley del Seguro Social como en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Aun cuando no existe un concepto uniforme del término "jubilación" y sus derivados, es evidente que la legislación habitacional se refirió a los casos en que los trabajadores, por razones de su edad, del tiempo de servicios prestados o de ambos criterios combinados, se hace acreedor al pago de una pensión el resto de su vida, quedando liberado de la obligación de trabajar. En tales casos, toda vez que las personas que alcanzan este beneficio generalmente ya no vuelven a ser sujetos de una relación laboral, pues ya han entregado la parte más importante de su vida al trabajo, la legislación habitacional no solamente establece la entrega inmediata del total de los depósitos habitacionales acumulados a su favor, sino a partir de la reforma de 1982, el pago de una cantidad

adicional igual a dichos depósitos. No obstante que la legislación de seguridad social establece los elementos básicos del concepto de "Jubilación" y sus derivados, el INFONAVIT por equidad, ha admitido hacer efectivo ese concepto a ciertos casos, en los que a la disolución de la relación laboral, el patrón cubre una sola cantidad en lugar de una pensión periódica y vitalicia, siempre y cuando se cumpla con los requisitos señalados.

En *Criterios Jurídicos* se da cuenta de la jurisprudencia que al respecto señala: **ENTREGA DE DEPÓSITOS. JUBILACIÓN, SU CONCEPTO Y EFECTOS EN LA.**

"Para los efectos de la entrega de depósitos a que se refieren los artículos 141 de la Ley Federal del Trabajo y 40 de la Ley del INFONAVIT, se entiende que una persona tiene la calidad de "Jubilado", en los casos siguientes:

A) Los trabajadores que hayan obtenido del Instituto Mexicano del Seguro Social una pensión periódica y vitalicia, ya sea por vejez o por cesantía en edad avanzada.

B) Los trabajadores que obtienen directamente del patrón, al que han prestado sus servicios durante algún tiempo, el pago de una pensión periódica y vitalicia, sin la obligación de prestar sus servicios

personales subordinados, ya sea en virtud de un Contrato Individual o Colectivo de Trabajo o de una disposición unilateral del patrón.

C) Los trabajadores que hayan obtenido de alguna otra institución, organismo u organización de seguridad social una pensión periódica y vitalicia, quedando liberado de la obligación de prestar sus servicios para un patrón.

D) Se asimilan a los casos anteriores el pago que un patrón hace a un trabajador de una cantidad única, en vez de una pensión periódica y vitalicia, a la disolución de la relación de trabajo después de haber prestado servicios durante algún tiempo, a título de jubilación, siempre y cuando se reúnan los requisitos siguientes:

a) La existencia anterior de un plan de jubilación.

b) Que el plan de jubilación tenga características de generalidad, es decir, que sea susceptible de beneficiar a cualquier trabajador de una empresa que reúna los requisitos que se fijen.

c) Que el plan de jubilación cuente con un registro formal ante alguna autoridad del trabajo o hacendaria.⁴²

ACUMULACIÓN DE SALARIOS PARA EL CÁLCULO DEL MÁXIMO DE APORTACIÓN. EL SALARIO MÁXIMO PARA EFECTOS DEL CÁLCULO DE LAS APORTACIONES HABITACIONALES ES DE

⁴² Criterios Jurídicos. Coordinación de Comunicación Social, INFONAVIT. México, 1989. págs.59-61

DIEZ VECES EL SALARIO MÍNIMO GENERAL DEL ÁREA DE QUE SE TRATE, APLICADO A CADA RELACIÓN LABORAL Y NO EN FUNCIÓN DE LA PERCEPCIÓN DE SALARIOS DE DIVERSOS PATRONES.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 136 y demás relativos y aplicables de la Ley Federal del Trabajo, los patrones deben pagar aportaciones habitacionales por todos y cada uno de los trabajadores a su servicio por el equivalente al 5% de los salarios respectivos, sin más limitación que la que se desprende del artículo 144 de la misma Ley Laboral, en el sentido que cuando el salario de un trabajador exceda de diez veces el salario mínimo general del área que corresponda, sin que de la Legislación aplicable se desprenda modalidad alguna cuando un trabajador presta sus servicios, simultáneamente, para dos o más patrones, de tal manera que la modalidad señalada es aplicable a cada patrón por separado.

En efecto, este Instituto ha sostenido el criterio de que, tratándose de trabajadores sometidos a más de una relación laboral, el derecho a ser titular de las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda se genera por virtud de cada relación jurídica de esta especie.

Una debida interpretación de la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, y de su correlativo artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo, lleva a la necesaria conclusión de que la obligación

de aportar está dirigida a los patrones en relación directa con los salarios que pagan a cada uno de los trabajadores a su servicio, en virtud de lo cual no tienen relevancia el hecho de que dichos trabajadores tengan dos o más patrones, ni mucho menos la circunstancia de que la percepción de los salarios de éstos pueda sumar más de diez veces el salario mínimo, para establecer la base del cálculo, en los términos del artículo 144 de la citada Ley, porque es evidente que el espíritu del legislador sobre este particular es el de que se estableciera una limitativa para el pago de las citadas aportaciones, no en función de lo que un trabajador pueda percibir por concepto de salarios de diversos patrones, sino en atención a los salarios que paga cada uno de ellos.

En este contexto, resulta evidente que si un trabajador presta sus servicios para dos patrones, uno de los cuales le paga un salario superior a diez veces el mínimo zonal, éste no está obligado a pagar aportaciones superiores al 5% de diez veces el salario mínimo para los trabajadores en general, atentos los términos del artículo 144 arriba citado, situación que es independiente de que el otro patrón que utiliza sus servicios pague el 5% que corresponda a los salarios que le paguen, precisamente por tratarse de una relación de trabajo diversa.

CAPÍTULO IV

PERSPECTIVAS DEL INFONAVIT

- **Desaparición del INFONAVIT**
- **Privatización del INFONAVIT**
- **Individualización de la justicia social**
- **Del derecho social al derecho económico**

CAPÍTULO IV

PERSPECTIVAS DEL INFONAVIT

4.1 Desaparición del INFONAVIT

Uno de los organismos más importantes de vivienda en nuestro país es el INFONAVIT. Fundado en 1972, el INFONAVIT funciona de manera tripartita, es decir, con representación empresarial, gubernamental y de los trabajadores, como ha quedado señalado. A 26 años de distancia desde su fundación el organismo arrastra grandes rezagos y vicios, como su excesivo burocratismo, su falta de transparencia en el otorgamiento de los créditos pero sobre todo finanzas débiles.

Aunado a lo anterior, los intereses de los sectores por tener el control de la institución y la asociación que en más de las veces parece en plena connivencia con las desarrolladoras de conjuntos habitacionales de interés social hace levantar voces para la desaparición del Instituto como recientemente se han declarado.

La disolución del INFONAVIT así como una estrecha vigilancia de los fondos que maneja el Sistema de Ahorro para el Retiro, porque los trabajadores van "a caer en manos privadas", demandaron el 6 de

noviembre de 1997 los delegados del Sindicato Nacional de Trabajadores de Instituciones de Seguridad.⁴³

En el Congreso Nacional Extraordinario de este Sindicato los trabajadores demandaron la disolución del INFONAVIT, en caso de no cumplir con los objetivos de justicia social que le dieron origen y sobre todo, modificar el otorgamiento de créditos a los trabajadores.

En torno al Sistema de Ahorro para el Retiro, SAR, llamaron a mantenerse alerta ya que manejará los recursos de los trabajadores a través de las Afores.

Consideraron que la creación de ese sistema fue una decisión especulativa tomada en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, que "pone a los trabajadores en manos privadas".⁴⁴

Por otra parte la Unión Mexicana de Ingenieros precisó el 11 de noviembre de 1997⁴⁵ que de continuar como en los últimos años, instituciones para la vivienda como el INFONAVIT, FOVISSSTE e ISSFAM tendrán que desaparecer o iniciar un profundo proceso de transformación no sólo en tecnologías institucionales sino en sus métodos financieros.

⁴³ CERON, Javier. "Eliminar Infonavit y vigilar el SAR, piden los trabajadores". El Universal. México, D.F. 6 de noviembre de 1997. pág. 15.

⁴⁴ Idem.

⁴⁵ GOMEZ, Enrique. "Tienen a desaparecer las Instituciones de Vivienda, advierte la Unión Mexicana de Ingenieros". El Sol de México. México, D.F. 11 de noviembre de 1997. pág. 9.

En esta fecha la Unión Mexicana de Ingenieros, presentó una propuesta para transformar el INFONAVIT en un banco de segundo piso para que ya no construya sino que suministre recursos directamente a las empresas constructoras vía una Administración Técnica de Cartera.

Afirmaron que existen posibilidades de que en los próximos cinco años y gracias a un modelo económico propio y libre de prácticas degradantes, la masa salarial en relación con el Producto Interno Bruto, (PIB); pueda ser corregido tímidamente al principio pero cada vez con mayor fuerza, hasta equilibrar cada componente.

Estimaron que los ingresos provenientes del trabajo están sumamente degradados, en relación con los ingresos empresariales de capital, toda vez que mientras hace 40 años esa relación era de un 40 y 60 por ciento respectivamente, en la actualidad es de 18 y 82 por ciento.

“Las Administradoras Técnicas de Carteras (ATC) serían una herramienta financiera de grandes posibilidades en el campo de los servicios, justo a la medida de lo que necesita en estos tiempos, mediante las cuales cada banco podría enfrentarse con éxito a promocionar créditos a mediano plazo para favorecer a la pequeña y median empresa.”⁴⁶

⁴⁶ Idem.

La Unión Mexicana de Ingenieros precisó que una vez constituidas legalmente las ATC recibirían fondos de algún inversionista para construir una obra u otorgar un crédito a plazo, que se pueda dar en compra-venta o arrendamiento con opción a compra en favor del deudor acreditado.

La aplicación de este mecanismo permitiría la liquidez reciclable que tanta falta hace para el largo plazo, es decir, la afluencia permanente de flujo en efectivo. "Esta sería la acción más importante del nuevo INFONAVIT, que seguiría siendo por definición una entidad de ahorro forzoso, vía cinco por ciento, en UDIs, de las nóminas".⁴⁷

La inversión de obras según esta propuesta, la realizarían las empresas que entienden de terrenos, planificación, construcción y de arrendamiento financiero, porque tienen experiencia, pueden economizar costos y ahorrar tiempos si cuentan con recursos suficientes y oportunos.

La recuperación de cartera de acuerdo al esquema, la realizaría la banca, las propias ATC y eventualmente las Afores, el contar con demanda permanente para buenas inversiones a mediano y largo plazo, recibiendo intereses reales.

⁴⁷ Idem.

Otra propuesta que de fin al INFONAVIT, es el autofinanciamiento inmobiliario que a tres años y medio de haber iniciado actividades se ha convertido en una alternativa más para la compra, construcción, remodelación o ampliación de bienes inmuebles.

Bajo el entendimiento de una compra planeada a futuro, ya que no se dispone del bien de inmediato, el autofinanciamiento es un sistema aplicado a nivel internacional, especialmente en los países latinoamericanos de los cuales destaca Brasil con 430 empresas, 12 millones de consumidores y 73 mil adjudicaciones por mes.⁴⁸

El autofinanciamiento es un esquema de ahorro y disciplina, donde la constancia juega un papel muy importante.

Cabe señalar que las empresas de autofinanciamiento no son intermediarios financieros, sino empresas comerciales. En base a lo anterior estas compañías, reguladas por la Secretaría de Comercio y supervisadas por la Procuraduría Federal del Consumidor, trabajan bajo la figura de fideicomiso, cuya operación es supervisada y vigilada por el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

El autofinanciamiento inmobiliario es similar al de automóviles; un grupo de personas realiza sus aportaciones, que son integradas en un

⁴⁸ VALDES G., Verónica. "Autofinanciamiento inmobiliario, una alternativa más" Uno más uno. México, D.F. 9 de febrero de 1998. pág. 26

fideicomiso irrevocable de inversión, las cuales tiene a su cargo la recepción, inversión, custodia y administración de los recursos del grupo.

Periódicamente se realizan rifas o sorteos, previa aprobación de la Secretaría de Gobernación, y se designa a las personas o adjudicatarios que salieron sorteadas y a quienes reciben el dinero.

Las aportaciones que hacen las personas están en función del valor del inmueble -desde 50 mil hasta 700 mil pesos- y del plazo -de cuatro a 16 años-. Los pagos que se hacen dependen de la capacidad de ahorro que tenga el interesado.

Otro procedimiento es puntuación,, cada vez que la persona paga se le dan puntos, la puntualidad y adelanto en los pagos juegan un papel importante.

La subasta es el tercer mecanismo, esto es que la persona ofrece anticipar mensualidades y entonces acumula más puntos y sale adjudicada la subasta en sobre cerrado.

Las empresas de autofinanciamiento inmobiliario cobran por gastos de operación y administración alrededor del 1.2 por ciento anual, más 0.1 por ciento mensual por administración y aproximadamente 1.5

por ciento del monto contratado al adjudicar, existen diferencias en los porcentajes entre unas y otras.⁴⁹

4.2 Privatización del INFONAVIT

El constante desgaste de la Institución que administra los recursos del Fondo de Vivienda de interés social, la mala planeación pero sobre todo la falta de continuidad en las administraciones lleva a pensar a diferentes sectores involucrados en la materia a pensar en su paulatina privatización.

Es el caso de las declaraciones realizadas en diciembre de 1997 por dirigentes del Congreso del Trabajo, CT, quienes, alertan que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, INFONAVIT, está amenazado por intereses privatizadores del empresariado nacional con el aval del Gobierno Federal, convocando a un rechazo absoluto a tales medidas.

Reconocen que el Instituto no ha cumplido los acuerdos alcanzados con el sector obrero para reducir los excesivos cobros y establecer amortizaciones con base en su espíritu de justicia social y no de lucro.

⁴⁹ Idem.

Los incrementos salariales obtenidos en las negociaciones contractuales de 1997 ya fueron absorbidos por las cuotas exorbitantes, las cuales permiten al trabajador liquidar su deuda no en 20 años como antes, sino en siete, pero ofreciendo su salario íntegro, sin posibilidad siquiera de comer.⁵⁰

El líder sindical del INFONAVIT, alertó que las autoridades del organismo están programando recortes de personal y vaticinó que 1998 será un año de fuertes embates en contra del organismo de fomento a la vivienda debido a las evidentes intenciones de hacerlo eminentemente financiero.

Al establecer cuotas con base en un salario integrado en vez de nominal, los montos de las deudas se incrementaron hasta el triple, lo cual en muchas ocasiones absorbe más del 100 por ciento del salario de un trabajador.

Los trabajadores con más problemas son los pertenecientes a los sindicatos más grandes del país quienes cuentan con contratos colectivos de trabajo más amplios y con un número mucho mayor de prestaciones, como los petroquímicos, telefonistas, del IMSS y mineros, entre otros cuyos cobros son también mayores.

⁵⁰ GOMEZ, Enrique. "Privatización, amenaza del Infonavit, dice CT". El Sol de México. México, D.F. 19 de diciembre de 1997. pág. 5.

El Consejo de Administración se comprometió a devolver las aportaciones excesivas a los trabajadores que solicitaron algún crédito con el INFONAVIT, además de que los cobros se realizarían de acuerdo a la antigua ley, consideró el dirigente sindical; lo que no ha ocurrido.⁵¹

La administración continúa cobrando con base en el mismo criterio atentando con la ley.

Se solicitaron opiniones de varios juristas entre los que destacan el Dr. Ignacio Burgoa y el maestro Néstor de Buen, coincidiendo en la interpretación, toda vez que las reformas a la ley de 1997 no pueden ser retroactivas a aquellos trabajadores que obtuvieron un crédito antes de la entrada en vigor del mencionado precepto.

El INFONAVIT, dicen los dirigentes sindicales de la Institución, está amenazado por intereses privatizadores del sector patronal en connivencia con el gobierno federal.

“Si el gobierno tiene en un momento dado interés en privatizarlo, es porque habría muchos recursos económicos y como no es suficiente la voz de alerta convocaron a una movilización nacional”.⁵²

⁵¹ Idem

⁵² Idem.

Uno de los síntomas para la privatización es el saneamiento de las finanzas.

El INFONAVIT tiene una cartera vencida del 46% sobre un monto de 96 mil millones de pesos, de los cuales el 15% es irrecuperable.

Ante tal circunstancia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, "recomendaron" a la Administración del INFONAVIT, crear fondos de reserva por un total de 30 mil millones de pesos, dicha recomendación fue dada durante el primer trimestre de 1998.

Dentro de las políticas planeadas para alcanzar un ahorro significativo y cumplir con dichas recomendaciones se encuentran entre otras:

- **Reducción de la plantilla de personal, en un porcentaje del 4% del total autorizado.**
- **Eliminación de contratación de personal de apoyo.**
- **Mayor control en el tiempo extra y guardias de personal.**
- **Disminución de las erogaciones por concepto de publicidad y comunicación social.**
- **Autorización de asesorías sólo a funcionarios de primer nivel.**

- **Reducción del presupuesto de Gastos de Administración, Operación y Vigilancia, para 1998 de hasta \$88'618,958.00 con las medidas anteriores.⁵³**

Cabe destacar que estas medidas son indicios de ajustes al modelo neoliberal: adelgazamiento burocrático, creación de fondos de reserva que ayuden a salir lo mejor librado posible ante una quiebra técnica, la fiscalización permanente de organismos financieros gubernamentales como la Secretaría de Hacienda y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que no son por sí solos órganos colegiados del INFONAVIT.

Es importante destacar lo anterior, toda vez, que con esto se empiezan a "sanear las finanzas" para tomar cualquier determinación financiera, si el modelo no cumple con los objetivos trazados; pero sobre todo, para atraer la atención de quienes pudieran con nuevas fórmulas, cambiar el rumbo de la Institución.

4.3 Individualización de la justicia social.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, INFONAVIT, se creó en 1972 con un extraordinario y

⁵³ Ajustes al Presupuesto de Gastos de Administración, Operación y Vigilancia 1998, emitido por la Coordinación General de Administración del Presupuesto del INFONAVIT.

noble propósito: hacer accesible a todos los trabajadores de México la adquisición de una casa-habitación higiénica y digna.

Al transcurrir 26 años desde su creación, vemos:

- Rezago en la construcción de vivienda para los trabajadores.
- El sistema de otorgamiento de crédito para adquirir vivienda no ha cumplido su metas anuales.
- El fondo de ahorro para los trabajadores se ha depositado en sus cuentas individuales las que se han deteriorado desde 1972 a la fecha.

Entre 1972 a 1981 el INFONAVIT tuvo los problemas inherentes a la construcción y arranque por primera vez de un organismo de esta naturaleza. Los patrones pagaban en global sus aportaciones y las individualizaciones del fondo de ahorro se realizaban anualmente con listados inentendibles y con claves de aportación inexistentes. Se notaba desde esa época la ineficiencia del Registro Federal de Contribuyentes (RFC) como llave para registrar beneficios de seguridad social.

La incompatibilidad entre un objetivo fiscal que perseguía el RFC y un objetivo de beneficio social que buscaba el INFONAVIT.

En 1981 culmina esta etapa con el anuncio del sector obrero de que las cuotas del INFONAVIT no las necesitaban los trabajadores y por ende aceptaban que no se les fueran devueltas, al concluirse 10 años de plazo que se habían fijado en la ley para obtener un crédito, una vivienda o a falta de éstos la devolución de los recursos depositados en el fondo de ahorro del INFONAVIT.

Entre 1981 y 1992 el INFONAVIT sufre los más claros síntomas de descomposición, pues los patrones y trabajadores lo ven como un impuesto más, con elementos de injusticia adicionales por la inequitativa y favoritista forma de asignar créditos.

Entre 1992 y 1997 etapa en la que el INFONAVIT deja de depender del sector hacendario y pasa a la responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Social, se incluye a terceros, es decir a los bancos comerciales y al Banco de México como administradores de las cuentas individuales de los trabajadores de dicho Instituto.

Se gana la emisión de un estado de cuenta anual y la obtención de seis comprobantes bimestrales para los trabajadores de México. Con esta reforma se logra transparentar uno de los lados del estado financiero del INFONAVIT, su pasivo o fondo de ahorro. Aún cuando había grandes problemas en la individualización de cuotas y aportaciones por los problemas de utilizar al RFC como llave de individualización, los recursos y las cuentas aún existen.

Con esta reforma se pretende una garantía de que el INFONAVIT por lo menos resarciera a los trabajadores la tasa de inflación por el uso de sus recursos.

La obtención de la información de los saldos acumulados de 1972 a 1992 en un plazo de 24 meses, contados a partir de 1992.

Un nuevo sistema de obtención de créditos que si bien es el más complejo intenta ser el más transparente, que los antiguos sistemas de promociones sindicales.

Desafortunadamente en esta etapa el INFONAVIT sufre del paso de Directores Generales que poco pudieron hacer para corregir los errores de otorgamiento de vivienda en nuestro país. El desempeño de otra institución de vivienda como el Fondo de Vivienda (FOVI), que es un fideicomiso para la promoción de vivienda en México, administrado al margen de vaivenes políticos, por funcionarios de carrera y con menos de 100 empleados hace palidecer al INFONAVIT, con la promoción de la construcción de más de 100,000 viviendas desde 1994, en contraste con las 98,000 que apenas logra el INFONAVIT.

El sistema de cuentas individuales que se instauró a partir de 1992, provocó varios fenómenos de comprensión por parte de los Trabajadores de lo que es su fondo de ahorro, al transparentarse el monto de los depósitos de los patrones hacia las cuentas individuales

de los trabajadores. Esta información que les llegaba a los trabajadores se incorporan en la ley de los sistemas de ahorro para el retiro (SAR) como un elemento de transparencia en el nuevo manejo de la cuenta individual de los trabajadores. Ahora son los trabajadores los que saben cuándo y cuánto les aportó su patrón, y probablemente lo más importantes: los rendimientos por sus ahorros.

4.4 Del derecho social al derecho económico

Las consideraciones realizadas en el presente capítulo, nos dan cuenta plena de que lo que importa para el sistema neoliberal es deshacerse del sistema de seguridad social, de hacer a un lado los compromisos de justicia social argumentando beneficios en el mejoramiento de los servicios, a través de fórmulas financieras que arrojen respuestas inmediatas, dirán.

Las recomendaciones que realizan el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional son prueba de que la economía nacional es dependiente y que para subsistir a nivel macro es necesario modificar una serie de instituciones de asistencia.

El programa de bursatilización de cartera hipotecaria es sólo un mecanismo de "buenas intenciones" que muy difícilmente solucionará el problema habitacional que padece el país, consideró el Director General del Consorcio GEO, una de las principales desarrolladoras de

vivienda de interés social en el país ante la inminente bursatilización del Fondo de Vivienda.

El nivel de créditos derramados por el INFONAVIT durante 1997 cayó 50 por ciento por primera vez en la historia del Instituto.

El INFONAVIT ha colocado durante 26 años de existencia cerca de 1.6 millones de viviendas; con las aportaciones del 5 por ciento del salario de los casi 10 millones de empleados registrados en el IMSS.

La preocupación del Gobierno Federal por lograr la optimización del programa de bursatilización es prioritaria pues ante los grandes problemas que actualmente le ocupan, atiende lo urgente antes que lo importante, pero sobre todo las recomendaciones de la política económica sustentable.

El programa de bursatilización de créditos hipotecarios tiene como objetivo medular conseguir recursos de largo plazo para financiar nuevos proyectos de vivienda, mediante la colocación de títulos en el mercado de valores.

El número de hipotecas que se logre colocar entre los inversionistas será proporcional a la cantidad de viviendas por construir.

Los fondos del INFONAVIT y FOVI pagarán al inversionista por cada título un interés de 8 y 5 por ciento respectivamente -en las condiciones actuales.

Este programa de bursatilización iniciaría con emisiones de títulos hipotecarios de vivienda media; es decir, con financiamientos autorizados por la banca comercial a clientes con ingresos mayores a 10 mil pesos mensuales.

Los títulos de esa cartera bancaria, pagarán a los inversionistas rendimientos de entre 10 y 12 por ciento aproximadamente.

Se pretende que para elevar la calidad de la cartera hipotecaria "digna de ser bursatilizada", las instituciones bancarias deben orientarse a financiar sólo viviendas bien construidas, bien situadas, bien valuadas y analizar correctamente al sujeto de crédito.

Las empresas desarrolladoras identifican y escogen terrenos con buena perspectiva de plusvalía, elimina la basura y los matorrales, diseña los proyectos arquitectónicos, realiza la construcción de casas de interés social, las vende y, además, ayuda a los trabajadores a gestionar los créditos ante organismos financieros como INFONAVIT.

De estas empresas, ocho son las que tienen el control de la construcción a nivel nacional de viviendas de interés social y todas cotizando en Bolsas de Valores de México, Nueva York y Chicago.

La regulación económica entonces desplaza al derecho social, importa el beneficio económico sin importar el beneficio comunitario, menos aún el de las clases más necesitadas que en su detrimento, empresarios y economistas aprietan el paso porque cada día tengan menos beneficios los grupos sociales que el constituyente del 17 protegió.

Ante tales circunstancias las reacciones de diversos sectores sociales no se hacen esperar:

La Confederación Regional de Obreros y Campesinos, (CROC), solicitó al Jefe del Ejecutivo la recapitalización del INFONAVIT toda vez que ha perdido su sentido social.⁵⁴

La Iniciativa Privada, (IP), en marzo de 1998 analizó suspender aportaciones al INFONAVIT si no se les autorizan financiamientos bajo subastas de construcción.⁵⁵

⁵⁴ ARCHUNDIA, Alina. "Demandará la CROC la recapitalización del Infonavit". El Sol de México. México, D.F. 21 de enero de 1998. pág. 5.

⁵⁵ KERMITH ZAPATA, José. "Analiza la IP suspender aportaciones al Infonavit si no descongelan los programas antes de abril". El Nacional. México, D.F. 22 de marzo de 1998. pág.30

La Confederación de Trabajadores de México, (CTM), reclamó un diagnóstico del INFONAVIT para mejorar su operación, ya que se encuentra “empantanada”, y la oferta de vivienda es casi ficticia para los trabajadores. Los créditos son “insuficientes” siendo necesario y urgente hacer una revisión del organismo tripartita.⁵⁶

Todos parecen coincidir en el cambio del modelo.

⁵⁶ CERON, Javier. “Reclama la CTM diagnóstico del Infonavit y mejorar su operación”. El Universal. México, D.F. 23 de marzo de 1998. pág. 2.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, INFONAVIT, es un organismo de carácter eminentemente social. Su origen constitucional refleja la necesidad de tutelar los derechos de los trabajadores en la satisfacción de la demanda de vivienda.

SEGUNDA.- La Constitución obliga a los patrones a aportar el 5% al Fondo de Vivienda para satisfacer esta necesidad, y al gobierno de la República, compete buscar los mecanismos idóneos en la administración de estos recursos. Ante las constantes reformas que ha sufrido la Ley del INFONAVIT, el origen social de la Institución pierde paulatinamente vigencia, toda vez que el concepto de solidaridad en las aportaciones de los trabajadores ha desaparecido, para dar prioridad a la individualización de las subcuentas de vivienda.

TERCERA.- La administración del INFONAVIT ha carecido de permanencia y continuidad en las políticas de vivienda nacionales, tal vez porque el promedio de permanencia de sus directores ha sido menor a dos años. Debemos considerar que el proceso de asimilación de los planes, programas, desarrollo y estructura de los órganos colegiados, lleva en promedio seis meses, lo que hace suponer que en el segundo semestre apenas se inicia la planeación de cualquier administración.

CUARTA.- La naturaleza jurídica del INFONAVIT es la de ser un organismo fiscal autónomo, derivada de una garantía social consagrada en nuestra Carta Magna y en la Ley Federal del Trabajo. Es, por naturaleza, un derecho eminentemente social.

QUINTA.- Hay, dentro del marco jurídico del INFONAVIT, serios rezagos en la reglamentación a su ley; entrada en vigor (su última reforma) el 1° de julio de 1997, no se han modificado sus reglamentos internos para adaptarlos.

SEXTA.- Las reglas para el otorgamiento de crédito resultan inadecuadas a las necesidades que hoy tiene este organismo de vivienda. El exceso de burocratismo y requisitos desiguales, favorecen a unos en detrimento de otros. Cabe destacar que el objetivo social originario del Instituto es el de estar en igualdad de circunstancias para cualquier trabajador y que el trabajador se vea favorecido en su derecho a la vivienda, lo que hoy no ocurre en esa Institución.

SÉPTIMA.- La lucha paulatina de intereses económicos hace distraer el origen social y convertir a este organismo tripartito, en el gran negocio de los grupos desarrolladores de vivienda de interés social, los que se dan el lujo sin mayor contratiempo hasta de demandar y exigir la remoción de los funcionarios que administran a la Institución.

OCTAVA.- Hay pronunciamientos que piden la disolución de este Instituto, para dar origen a otras fórmulas de carácter financiero, se corre el riesgo de agotar los mecanismos administrativos y poner a merced de los vaivenes de desestabilización económica los recursos de millones de trabajadores. No estamos de acuerdo con la desaparición del INFONAVIT, pues las alternativas de sustitución serían más riesgosas para satisfacer las demandas de vivienda de los trabajadores.

NOVENA.- El adelgazamiento burocrático, el recorte a los gastos de administración, operación y vigilancia y la reciente intervención que no recomendación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, después de dar a conocer oficialmente una cartera vencida del 46 por ciento, nos hace reflexionar en una inminente quiebra técnica del INFONAVIT la que, según sus autoridades, no existe. Según las autoridades de la Institución las medidas mencionadas contribuyen al paulatino saneamiento. Lo cierto es que son pasos guiados a la privatización del Instituto de Vivienda. La actual administración, ya tiene el antecedente muy reciente de haber realizado con "éxito" la privatización de un sector de los ferrocarriles de nuestro país.

DÉCIMA.- Las constantes presiones de los líderes sindicales en el exceso de cobro en el descuento de amortizaciones, los pronunciamientos de los representantes patronales por la falta de

políticas de vivienda con planeación y continuidad, la postura asumida por los principales desarrolladores de vivienda en el sentido de haberseles negado la participación con recursos en el INFONAVIT, suman una sólo línea discursiva, cambiar el modelo en la administración del INFONAVIT.

DÉCIMA PRIMERA.- La paulatina bursatilización de los recursos y la individualización en las aportaciones sustituye al derecho social que dio origen al INFONAVIT por un preeminente derecho económico, sin importar valores y necesidades sino intereses y poder.

Con base en las manifestaciones anteriores, me permito proponer:

- **Rigurosa planeación y continuidad en los programas de vivienda del INFONAVIT, incluida su administración.**
- **Simplificación administrativa que garantice, en el menor tiempo, el beneficio de obtención de vivienda para todos los trabajadores que cotizan al Instituto, sin importar salario y edad.**
- **Garantizar, en su caso, que el fondo de ahorro sea justo y equitativo, que no pierda valor adquisitivo y facilite una vida digna para el trabajador cuando su vida productiva haya terminado.**

- **Fortalecer la participación de los gobiernos estatales a través de los programas de cofinanciamiento para disminuir costos y entregar mayor número de viviendas.**
- **Limitar a los desarrolladores de vivienda en la intervención de las políticas del INFONAVIT, y obligarlos a cumplir los acuerdos de los órganos colegiados del Instituto, buscar participaciones económicas de éstos a través de la construcción de más conjuntos habitacionales por cada conjunto que se les autorice.**
- **Buscar la participación de los trabajadores para que en el ejercicio del ahorro interno, se fortalezcan las finanzas del INFONAVIT, a través de aportaciones voluntarias de aquéllos que no cotizan.**
- **Fortalecer el origen social del Instituto, no se debe permitir la aplicación irresponsable de fórmulas financieras que pongan en riesgo las aportaciones de los trabajadores.**
- **Respetar los acuerdos que las Comisiones Consultivas Regionales hacen a la Administración, para satisfacer las demandas regionales de vivienda y construirlas donde éstas se requieran; y**

- **No privatizar ni desaparecer al INFONAVIT, toda vez, que sería un intento provocador hacia las clases más necesitadas, pero sobre todo, un paso hacia el caos y el desequilibrio social.**

BIBLIOGRAFIA

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las garantías individuales. Vigésima sexta edición. Editorial Porrúa. México, 1994.

CAMPILLO SAENZ, José y otros. INFONAVIT 15 años. Editado por la Coordinación de Comunicación Social del INFONAVIT. México, 1988.

CARPIZO, Jorge. La constitución mexicana de 1917. Editorial Porrúa. México, 1983.

CASTAN TOBEÑAS. Derecho laboral. Apuntes para una construcción científica. Primera edición. Valencia, 1929.

DÁVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo I. Editorial Porrúa. México, 1994.

DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo Editorial Porrúa. México, 1997.

DE LA CUEVA, Mario. El nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Sexta edición. Editorial Porrúa. México, 1991.

GARCÍA OVIEDO, Carlos. Derecho Social. Madrid, 1935.

GÜITRÓN FUENTEVILLA, Julián. Tesis. Editorial Promociones Jurídicas y Culturales. México, 1991.

LINARES WALKER. Panorama del Derecho Social Chileno. Santiago de Chile, 1947.

LOMBARDO TOLEDANO, Vicente. El sentido humanista de la Revolución Mexicana. Ateneo de la Juventud. UNAM. México, 1984.

MENDEZ PIDAL, Juan. Derecho Social Español Segunda edición. Madrid, 1952.

PEREZ BOTIJA, Eugenio. El Derecho del Trabajo. Madrid, 1947.

PEREZ PATON. Principios de Derecho Social y legislación de trabajo Buenos Aires, 1946.

PRIETO CASTRO, M. Estudios y comentarios para la teoría y la práctica procesal civil. Segunda edición. Madrid, 1950.

RUIZ MASSIEU, José Francisco y otros. Disposiciones Legales (INFONAVIT) Novena edición. Editorial Atril. México, 1993.

SALAZAR, Rosendo. Historia de las luchas proletarias de México. Editorial Avante. México, 1938.

SIERRA, Justo. Evolución política del pueblo mexicano. UNAM. México, 1977.

SÓLORZANO ZÍNSER, Jorge y otros. Apuntes para la historia de la vivienda obrera en México. Editado por la Coordinación de Comunicación Social del INFONAVIT. México, 1992.

SOLÓRZANO ZÍNSER, Jorge y otros. La vivienda comunitaria en México. Editado por la Coordinación de Comunicación Social del INFONAVIT. México, 1988.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Sexta edición. Editorial Porrúa. México, 1981.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial MacGraw Hill. México, 1997.

Ley Federal del Trabajo. Barbera Editores. México, 1993.

Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Talleres Gráficos de México. México, 1997.

Reglas para el otorgamiento de Crédito. Coordinación de Comunicación Social del Infonavit. México, 1996.

HEMEROGRAFÍA

ARCHUNDIA, Alina. "Demandará la CROC la recapitalización del Infonavit". El Sol de México. México, D.F. 21 de enero de 1998.

CALDERA, Rafael. "Régimen de los seguros sociales". Trabajo y comunicaciones. Volúmen 1. Número 2. Caracas, Venezuela.

CERON, Javier. "Eliminar Infonavit y vigilar el SAR, piden trabajadores". El Universal. México, D.F. 6 de noviembre de 1997.

GOMEZ, Enrique. "Tienden a desaparecer las Instituciones de Vivienda, advierte la Unión Mexicana de Ingenieros". El Sol de México. México, D.F. 11 de noviembre de 1997.

KERMITH ZAPATA, José. "Analiza la IP suspender aportaciones al Infonavit si no descongelan los programas antes de abril". El Nacional. México, D.F. 22 de marzo de 1998.

RODRIGUEZ CÁRDENAS. "El derecho social" Trabajo y comunicaciones. Volúmen II. Número 7. Caracas, Venezuela.

VALDES G., Verónica. "Autofinanciamiento inmobiliario, una alternativa más". Uno más uno. México, D.F. 9 de febrero de 1998.

DICCIONARIOS

DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. México, 1995.

Nuevo Diccionario Ilustrado Sopena de la Lengua Española. Editorial Ramón Sopena, S.A. Barcelona, España, 1988.

