



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

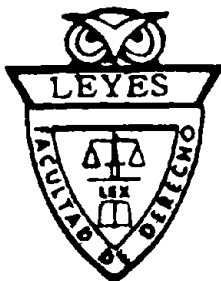
EL DERECHO A LA VIVIENDA COMO GARANTIA DE SEGURIDAD SOCIAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

FILIBERTO VARGAS



MEXICO, D. F.

2005

m. 343517



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.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: FILIBERTO URBAN

FECHA: 26 DE ABRIL 2005

FIRMA: 



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
FACULTAD DE DERECHO.

Muy distinguido Señor Director:

El alumno: **FILIBERTO VARGAS**, con número de cuenta 67078660, inscrito en el Seminario de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada: **"EL DERECHO A LA VIVIENDA COMO GARANTIA DE SEGURIDAD SOCIAL"**, bajo la dirección del **DR. JOEL SEGURA MATA**, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

La Lic. **DINORAH RAMÍREZ DE JESUS**, en el oficio con fecha 27 de octubre de 2004., me manifiesta haber aprobado y revisado la referida tesis; por lo que, con apoyo a los artículos 18, 19, 20 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del alumno referido.

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria D.F., 12 de noviembre 2004



FACULTAD DE DERECHO
LIC. GUILLERMO HERRERO
SEMESTRE DE DERECHO
Director del Seminario
DEL TRABAJO Y DE LA
SEGURIDAD SOCIAL

NOTA DE LA SECRETARIA GENERAL de esta Facultad deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso, caducará la autorización que ahora se le concede para someterse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserva su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedido por circunstancia grave, todo lo cuál calificará la Secretaria General de la Facultad.

c.c.p.-Seminario.
c.c.p.-Alumno (a).

A mis padres:



Juan Vargas Téllez y Socorro Vargas
Naranjo

Quienes con su sabiduría, esfuerzo y apoyo me formaron, como ellos un día quisieron, que yo fuera.

La herencia está dada, pues las letras y las palabras nunca serán suficientes para decirles ahora, mañana y siempre:

Gracias.

Q. P. D.

A mis hermanos y amigos:

Muchas veces recibimos y pocas veces somos algo, muchas veces lo tenemos y pocas veces lo aprovechamos, esfuerzo, apoyo y compañerismo, así también lo devolvemos.

Gracias.

EL DERECHO A LA VIVIENDA COMO GARANTÍA DE SEGURIDAD SOCIAL.

INDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	1

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1.1	Los Seguros Sociales en la Antigüedad	3
1.2	Surgimiento de los Seguros Sociales	4
1.3	El Seguro Social en Alemania	6
1.4	El Seguro Social en Inglaterra	9
1.5	El Seguro Social en América Latina	14
1.5.1	México	15

CAPÍTULO SEGUNDO

CONCEPTOS GENERALES DE SEGURIDAD SOCIAL

2.1	Concepto de Seguridad Social	19
2.2	El Seguro Social y sus Elementos	22
2.3	Beneficiarios de los Servicios Sociales	25

CAPÍTULO TERCERO

ÓRGANOS ENCARGADOS DE OTORGAR VIVIENDA

	Página
3.1 Naturaleza Jurídica de la Vivienda	30
3.2 Creación de Organismos Tripartitas	38
3.3 Los Fines del INFONAVIT dentro y fuera del SAR	51
3.4 La Ley del INFONAVIT y su Situación Actual	64
3.5 Ley del SAR Vigente	74
3.6 Su Impacto como Organismo Fiscal Autónomo	85

CAPÍTULO CUARTO

LA VIVIENDA COMO GARANTÍA DE SEGURIDAD SOCIAL

4.1 Las Causas que Originan la Entrega de Vivienda	97
4.2 El Derecho a la Vivienda en la Ley de 1972	102
4.3 El Sistema de Ahorro para el Retiro	106
4.4 La Vivienda como Obligación Social	110
4.5 El Derecho a la Vivienda para los Trabajadores	114
4.6 Recuperación de un derecho para la clase trabajadora	117
CONCLUSIONES	126
BIBLIOGRAFÍA	129

INTRODUCCIÓN

Desde que hombre surge en el universo se va a enfrentar con riesgos que la propia naturaleza impone, cuando este se organiza en sociedad y surge el derecho, busca la forma de protegerse de esos riesgos y es cuando van naciendo los sistemas de seguros, primero privados, mercantiles y hoy sociales.

La Seguridad Social contemplada como un sistema de protección para el ser humano, pretende garantizar la satisfacción, al menos, de las necesidades básicas entendidas como la comida, vestido y vivienda, mismas que se alcanzan mediante el trabajo, para la realización del mismo el hombre debe disfrutar de salud en un medio ambiente laboral sano y sin riesgos de sufrir accidentes ni enfermedades profesionales.

La Seguridad Social en México del medio ambiente laboral y no solo protege al trabajador sino incluye también a su familia; claro ejemplo de lo anterior es el derecho a la vivienda.

En la presente tesis analizamos los antecedentes históricos de la seguridad social; los conceptos generales de la misma y en concreto del seguro social y sus elementos describiendo a los beneficiarios de los servicios sociales que éste otorga. En particular el derecho a la vivienda como garantía de seguridad social, lo abordamos con el estudio de su naturaleza y desarrollo de este derecho a la vivienda y de los organismos encargados de garantizarlo, y terminamos con el análisis de las causas que le dieron origen a la entrega de vivienda, del derecho a la vivienda en 1972, del sistema de ahorro para el retiro (SAR), de la vivienda como obligación social y del derecho a la vivienda para los trabajadores como una garantía de seguridad social.

Si consideramos que inicialmente la fracción XII del artículo 123, otorga un derecho de vivienda a los trabajadores, previendo la obligación de proporcionar a los trabajadores casas cómodas e higiénicas por las que se puede cobrar rentas que no excedan de una determinada cantidad sobre el valor catastral de las fincas, esto se debería dar en las poblaciones y siempre y cuando se empleara una determinada cantidad de trabajadores. Y que es partir del año de 1992 cuando se reformaron los ordenamientos reguladores de seguridad social en relación con el INFONAVIT, con el objeto de establecer un nuevo

esquema de seguridad social al cual se denominó Sistema del Ahorro para el Retiro, que creó las cuentas individuales para los trabajadores derechohabientes, mismos que tienen la obligación de afiliarse a regímenes obligatorios, pero cuyo objetivo se funda en el espíritu de la generación del ahorro individual, con una finalidad dual; primero el procurar la obtención de una vivienda digna para los trabajadores y otra la de establecer un sistema personal y complementario de pensión para el retiro.

De acuerdo con lo anterior si queremos que realmente se reconozca la seguridad social de la entrega de vivienda a los trabajadores, es necesario realizar un gran esfuerzo para así concebir una mejor manera de heredar éstos derechos a futuras generaciones. Así mismo es necesario realizar una importante labor tanto doctrinal como legislativa para dotarlos de contenidos sustantivos y mecanismos propios de defensa, las que forzosamente han de pasar por la más amplia participación democrática y los más estrictos y transparentes controles de la actividad pública.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Para comprender con mejor claridad el concepto de seguridad social, se hace necesario hacer un análisis de sus antecedentes históricos que nos permitan mediante el conocimiento del pasado, ubicarnos en el presente y así estar en posibilidades de hacer propuestas hacia el futuro.

1.1 LOS SEGUROS SOCIALES EN LA ANTIGÜEDAD.

ROMA

De las aportaciones que Roma hizo a la civilización, la más importante fue el derecho, pues aún en nuestros tiempos conserva enorme importancia, ya que sirve de fundamento al derecho civil de los pueblos civilizados de tradición latina.

“En Roma se tuvieron las instituciones de ayuda mutua que eran esencialmente de carácter igualitario, tendían a equilibrar la situación social y la relación entre patricios y los plebeyos. Asimismo se establecen los tribunales y se trató de establecer a través de la participación del senado, una igualdad social, se crearon además magistraturas como la de los pretores o jueces, la de los censores y la de los ediles curiales”.¹

El Estado romano realizó una función de tipo social en los pueblos que se encontraban dentro del Imperio Romano imponiéndoseles:

- a) El Cristianismo como religión.
- b) Una unidad entre los pueblos mediante la creación de caminos o vías romanas.
- c) Durante cinco siglos, se dio la paz en Roma.
- d) Además los romanos tuvieron una legislación común: “El derecho romano”.

El Derecho Romano, contiene una incipiente regulación, más no son en sentido estricto normas de seguridad social, sino son prerrogativas que van surgiendo en aquella época, por

¹ Báez Martínez, Roberto. *Lecciones de Seguridad Social*, Ed. PAC, México, 1994, pág. 43

ejemplo: Séneca, *el filósofo estoico*, pidió una regulación más humanitaria para la esclavitud; posteriormente algunos emperadores aplican esta regulación, como Claudio, quien decreta la libertad de un esclavo si este es abandonado por su amo a causa de enfermedad o vejez.

Asimismo, en Roma existieron instituciones que organizaron la ayuda a los asociados mediante una acción sistemática con el objeto de abatir los efectos de la inseguridad social.

La opinión más generalizada es que con la aparición de los colegios, que eran organizaciones por artes y oficios, mismos que surgen en la época del Emperador Servio Tulio y que tenían como fin crear un interés profesional de solidaridad colectiva y religiosa frente a las fracciones políticas, es cuando se define el concepto de la *Sodalitia*.

La organización de los colegios romanos estaba bajo la potestad del senado o del emperador. Los emperadores y senadores: Trajano, Marco Aurelio y Alejandro Severo; fueron los primeros en otorgarles privilegios o extenderlos hacia las provincias, pero conservando al mismo tiempo la docilidad como un instrumento de política interior o exterior del Imperio Romano. La administración estaba a cargo de los duunviro o de los cuatroviro, que eran magistrados que se elegían cada cinco años. Los colegios también estaban íntimamente ligados al Estado, puesto que las artes a que se dedicaban eran indispensables para el pueblo romano. Los colegios en cierto sentido se creó, fueron sociedades de socorros mutuos. La sociedad de socorros mutuos tenía como fin último la práctica de la caridad”.²

1.2 SURGIMIENTO DE LOS SEGUROS SOCIALES.

“Los seguros sociales, se originan a partir de la segunda mitad del siglo XIX, se piensa que surgen para atender a los grupos económicamente activos que se encontraban desprotegidos y expuestos a ciertas contingencias que ponían en peligro la estabilidad emocional, ya fuese

² Briseño Ruiz, Alberto. *Derecho Mexicano de la Seguridad Social*. Ed. Harla, México, 1987.pág., 45.

en su aspecto económico o biológico o en aquellos casos en que por razón de la edad avanzada, el individuo se encontraba sin fuerzas físicas para seguir desempeñando su labor o por el tiempo de servicio o trabajo desempeñado durante un largo período de tiempo, aunado a su edad, traía como consecuencia necesaria el desgaste mental y físico para seguir con su labor cotidiana.

Es por eso que se piensa que debe haber un momento en que deba cesar para el individuo su obligación y a cambio reciba ciertos beneficios que generados por acumulación de derechos al haber desempeñado su labor o jornada de trabajo.

Es decir, se trató de proteger al individuo de la “*inseguridad*”, la presencia de enfermedades, riesgos en su medio de trabajo, la insalubridad, el hambre, lo difícil del medio, la pobreza o miseria y la ignorancia y todo ello aunado a la riqueza de unos cuantos, por un lado y la extrema necesidad económica de la gran mayoría.

La diferencia de actitudes, la debilidad física, social y política, que fueron catalogando a los hombres y en general a los pueblos en categorías, primera, segunda, etc. Pero la lucha por obtener la seguridad ha sido y será siempre el mayor reto a la inteligencia del ser humano, desde el nacimiento hasta la muerte se da una lucha continua, por acrecentar la seguridad. Los seguros sociales toman como base para su surgimiento a los seguros privados, dichos seguros privados se encuentran a principios del siglo XIX, específicamente en Europa, fueron tres los métodos que se utilizaron a raíz de la industrialización con la cual aparece el proletariado o clase obrera, la cual para su subsistencia dependían de un salario, éstos métodos fueron en primer término la responsabilidad que tenía el patrón respecto a ciertos riesgos que generaba el trabajo, el segundo fueron los pequeños ahorros y finalmente las diversas formas de seguros privados, los cuales debían ser observados con mucho mayor rigor en su aplicación puesto que el ingreso que se toma como base para la fijación de la prima respecto del cálculo de valores y contingencias que pudieran presentarse, los seguros privados daban cuantiosas utilidades que incluso se iban incrementando con el tiempo y que finalmente eran superiores al valor inicial estimado”.³

³ Ibidem, págs., 23-24.

1.3. EL SEGURO SOCIAL EN ALEMANIA.

“Los seguros sociales desde el punto de vista de la era moderna se originaron en Alemania durante el Siglo XIX, del último cuarto del siglo pasado (1880-90). Durante el gobierno de Bismarck, se dan como una consecuencia de la fuerza del movimiento obrero que supera la concepción individualista de la vida social y el principio del nacimiento de la solidaridad, entendiéndola última como el bienestar social, económico, político, cultural, de una colectividad, dicha colectividad es la clase obrera.

Hay quienes opinan que ésta política del canciller tuvo por objeto impedir el crecimiento del socialismo en Alemania, pero lo cierto es que gracias a ella se hizo el Estado responsable del bienestar de sus ciudadanos, puesto que el movimiento socialista iba adquiriendo gran fuerza en la vida europea ya que las estructuras liberales de aquel entonces eran muy débiles y no satisfacían las necesidades mínimas que requería la comunidad obrera.

El crecimiento industrial desplazaba mediante las máquinas a la fuerza del trabajo humano, esto propició inestabilidad y la falta de trabajo genera a su vez intranquilidad, desconfianza, descontento, aunado a ello, el raquítico pago de los salarios, el sometimiento a las exigencias de los patrones y el bajo poder adquisitivo, podían hacer tambalear la estructura y derribar al gobierno, es por ello que Otto Von Bismarck, durante la época del Emperador Guillermo I, da las primeras leyes, que efectivamente crean y regulan un auténtico seguro social, estas leyes consignan mínimas garantías para el trabajador, no sólo fueron en el orden de la seguridad social, sino primero en los ordenamientos sociales y posteriormente en normas jurídicas autónomas, sin embargo, la pelea del socialismo, fue inevitable, el poder público lo condena enérgicamente y es entonces cuando la iglesia emite su Encíclica Rerum Novarum, base de la doctrina social de la Iglesia Católica o Socialismo Cristiano, pero nada pudo frenar al movimiento socialista, el cual después de dos intentos de acabar con la vida de Guillermo I, Bismarck es iluminado y concibe un plan para acabar con el

movimiento socialista, mediante una legislación de emergencia: La Ley contra las tendencias de la social-democracia.”⁴

“Bismarck fue aconsejado por dos economistas, el primero de ellos Adolfo Wagner y el segundo Schafie, quienes se dan cuenta de la trascendencia de los seguros sociales y la utilizan para distraer políticamente a las clases económicamente débiles, esto dio resultado y así tuvo éxito una revolución de tipo social apaciguando a las clases sociales obreras y dando como resultado a posterior diversas leyes, la primera de ellas fue la del seguro obligatorio de enfermedades, la segunda ley fue la del seguro de accidentes de trabajo de los obreros y empleados de las empresas industriales, y otra más fue la del seguro obligatorio de invalidez y de vejez.

“En sus orígenes en Alemania los seguros sociales brindan una especial importancia a los siguientes riesgos:

- ✓ Enfermedades y accidentes profesionales;
- ✓ Enfermedades y accidentes no profesionales;
- ✓ Invalidez derivada de un accidente o de una enfermedad profesional o no profesional;
- ✓ Vejez, y
- ✓ Muerte.

Dichos seguros se contenían en las leyes de Seguro Obligatorio, de enfermedades (15 de junio de 1883), de accidentes de trabajo en las empresas industriales (6 de julio de 1884) y los de invalidez y vejez (23 de Junio de 1889)”.⁵

En 1900 los seguros sociales son más amplios y es entonces cuando el seguro de accidentes se unifica.

⁴ Ibidem. pág. 66

⁵ Báez Martínez, Roberto. Op.Cit. pág. 2

Para el año de 1905 se extiende a tres aspectos:

- ✓ Accidentes.
- ✓ Enfermedad.
- ✓ Invalidez.

En 1911 se promulgó el Código Federal de Seguros Sociales y la Ley de Seguros de Empleados Particulares. El sistema de seguros ideado por Bismarck era deficiente, pues no incluía la pensión de desempleo y no es sino hasta 1926 cuando se implementa en Alemania, sin embargo, este fracasó debido al alto índice de desempleo.

La Constitución de Weimar de 1918, fundamenta la creación de un sistema de seguros para proteger la salud, el trabajo, la maternidad, la vejez, la enfermedad y en general los problemas de la vida.

De esta constitución se derivan ciertos principios aplicables a los seguros sociales:

- a. La Competencia federal;
- b. Los Seguros contra todos los riesgos de vida en el trabajo;
- c. El Predominio de las prestaciones preventivas, y
- d. La Intervención de los asegurados en la administración de los seguros.

Las leyes de seguridad social pronto se implantaron en el siglo XIX y fueron tomadas como modelo por Francia, Inglaterra, España y posteriormente ya en este siglo por Chile, Perú, Bolivia, Brasil, México y Estados Unidos de América del Norte.

En 1927, en Alemania, se introduce el Seguro Obligatorio de paro forzoso, en virtud del cual los trabajadores que quedaban sin empleo, podían recibir semanalmente, un auxilio económico de cuantía proporcional a su salario normal, los fondos correspondientes se obtenían de éstos últimos.⁴

⁴ Báez Martínez, Roberto, Op. Cit.

El proyecto de seguro de enfermedad en Alemania, comprendía no sólo los servicios médicos y las medicinas, sino también los subsidios que se daban en cantidades en efectivo, como una compensación parcial por la pérdida de salario originada por la enfermedad.

Muchas de las disposiciones del sistema alemán de Seguridad Social, fueron alteradas durante el régimen nazi, sin embargo, se restauran más tarde en Alemania Occidental

1.4 EL SEGURO SOCIAL EN INGLATERRA.

Los seguros sociales, en Inglaterra nacen como consecuencia de diversas causas, entre ellas la Revolución Industrial, que trae aparejada los movimientos sociales, la atención a los pobres o clases desvalidas, los movimientos cartistas, además tomando en cuenta la posición geográfica en que se encuentra el reino británico, trajo como consecuencia un sistema de seguridad social distinto del alemán.

En Inglaterra el gobierno toma conciencia y se encarga del Seguro Social, se anticipó a los movimientos de los socialistas revolucionarios, que pudieran imponer sus ideas políticas, si éstos hubieran exigido tal seguridad social.

El Seguro Social adopta para sí el principio de los Seguros Privados ya que éstos permitían a los individuos la posibilidad directa de poner en práctica su propia previsión o mediante instituciones privadas.

En especial surge una corporación, en el año de 1771 en un café de Londres llamado Pascua Rossedi Ragusa, los asegurados, inician el organismo de Lloyds, formada por corredores o comerciantes, pero no era propiamente una sociedad de seguros, sino de aseguradores, en donde sus miembros eran responsables ilimitadamente o pequeñas sociedades que se encontraban afiliadas.

Ahora bien las ideas de David Lloyds George y Winston Spencer Churchill, eran ideas de tipo social y humanitario, puesto que ellos decían que la riqueza del país no debería estar repartida por igual a todos, sino la ley debía proteger, retribuir y procurar a quienes producían la riqueza, junto con sus familiares y así abatir someramente lo precario de su situación, puesto que un mínimo de población vivía en la opulencia y el común de la población en condiciones paupérrimas.

“Asimismo Churchill, señaló que ningún proyecto de sociedad podía considerarse completo si no comprendía entre sus finalidades, la organización colectiva y el incentivo individual, así como la funciones colectivas que desempeña la sociedad que daría como resultado, crear nuevos servicios que serían comprendidos por el Estado y darían por consecuencia, una expansión de los servicios ya existentes”.⁶

Existieron varias propuestas en las cuales se sugería la elaboración de diversos planes de seguros, por ejemplo podemos citar a un sacerdote llamado William Lewery Blackey en el año de 1870, quien sugirió un sistema de seguro que protegía las enfermedades y la vejez.

Otro ejemplo fue Joseph Chamberlain, quien sugirió un plan de seguro voluntario para la vejez, pero ya conservaba las aportaciones por parte del Estado, éste a su vez, inspiró a Charles Booth, el cual propuso un programa al pago relativo a una pensión semanal para cada persona de cinco chelines, como requisito, se exigía tener sesenta y cinco años de edad y estaba en contra de lesionar a los contribuyentes que otorgaban dicho fondo.

En el año de 1893, una comisión estudió el problema de la ancianidad desvalida, el informe que rindió la comisión no fue alentador, puesto que señalaba que las sociedades de socorros mutuos de beneficencia, igualmente el ahorro personal, eran suficientes para resolver el problema.

Tres años después la cámara de los comunes opta, por retomar, el problema de los ancianos pobres y designan una nueva comisión, la cual se pronuncia a favor de un sistema de

⁶ Briseño Rutz, Alberto. Op. Cit. págs. 70-72.

pensiones; así es como se expiden normas legales de previsión y de seguridad social, que protegían directamente a la clase trabajadora.

Es muy importante señalar que se dieron normas de protección hacia los menores trabajadores, las cuales se encontraban en las mismas condiciones deplorables, puesto que se les hacía trabajar de un modo inhumano, en algunas ocasiones se les limaban los dientes para que éstos no pidieran tanto alimento, dando como resultado que en un corto tiempo sufrieran enfermedades como anemias, tuberculosis, etcétera.

Es así como surgen diferentes leyes:

- En 1907 la *ley sobre educación, inspección médica, cuidado de la salud y condición física de los menores*, con aplicación en escuelas públicas elementales.
- En 1908 la *ley de pensiones para vejez* y la *ley reguladora del trabajo en minas de carbón*, misma que es muy importante porque reduce la jornada de trabajo a ocho horas diarias, no siendo ya las jornadas excesivas como en antaño y abatiendo las jornadas laborales excesivas, que finalmente debilitan física y mentalmente al trabajador, que por consecuencia traían como resultado enfermedades.
- En 1909 la *ley de bolsas de trabajo*, que ya contiene un sistema contra el paro forzoso, derecho indiscutible de los trabajadores.
- En el mismo 1909 la *ley de proyectos y ciudades*, creada para proporcionar casas baratas a los obreros, y la *ley de juntas de trabajo*.
- En 1911, ya encontramos la *primera legislación de seguros sociales*, en la cual intervinieron para su creación David Loyd Jorge, Winston Spencer Churchill de la cual se inspira el Seguro de Enfermedad en la legislación alemana. Podemos decir que ésta disposición, únicamente se limita a cubrir las enfermedades de invalidez y no es sino hasta el año de 1925, cuando aparecen ya contemplados los seguros de invalidez, vejez, viudez y orfandad. El financiamiento de los seguros para proteger a

los trabajadores contra la enfermedad y momentos de desempleo, se cubría con aportaciones del Estado, patrones y trabajadores, para el seguro de enfermedad se confía la administración de sus fondos a sociedades sin fines de lucro, integradas por agrupaciones de socorros mutuos o por las propias uniones obreras o a sociedades consideradas adjuntas a las compañías de seguros comerciales”.⁷

“Surgen posteriormente las leyes de pensiones para viudas, huérfanos y ancianos, los asegurados y su esposas adquirirían el derecho a la pensión al cumplir los sesenta y cinco años de edad.

El día doce de agosto de 1941 los presidentes Franklin Delano Roosevelt y Winston Churchill, firmaron en Terranova la llamada Carta del Atlántico en donde se postulaba que todas las naciones debían participar económicamente, para asegurar a los trabajadores mejores condiciones de vida, un mejor progreso económico y seguridad social.

El 20 de noviembre de 1942 William Henry Beveridge, presenta al gobierno británico un plan para cambiar el sistema de seguridad social existente en Inglaterra, dicho plan transforma el régimen de los seguros sociales, este plan constaba de tres partes:

Primero un programa completo de prestaciones en dinero como indemnizaciones por accidentes de trabajo, seguro por vejez para trabajadores jubilados.

- a) Un sistema general de subsidios infantiles, dentro de los que se encuentran; subsidios de las familias con hijos menores de 18 años.
- b) Subsidios para trabajadores voluntariamente desocupados para un período de veintiséis semanas en un año, tanto cuando el padre ganaba dinero, como cuando no lo ganaba y existían menores de 18 años.

⁷ Ibidem.pág., 71

- c) Un plan general de cuidados médicos de toda clase, para toda la población, éstos comprendían un programa de asistencia pública que otorgaba ciertas clases de beneficios de la Seguridad Social, en caso necesario y para aquellas personas que no pertenecían a las Instituciones de Seguridad Social.

Los fondos necesarios para poner en práctica dicho plan, se suministraban divididos, entre los patrones, trabajadores y gobierno, sin embargo, para algunos programas del plan, como el Seguro de Paro Forzoso, las contribuciones se dividían aproximadamente en partes iguales; para otros como el de indemnización del trabajador, el patrón soportaba la mayor parte. Asimismo la Asistencia Pública corría enteramente a cargo del gobierno, el cual cubría la mayor parte de los servicios médicos.

Este plan de Seguridad Social era un proyecto muy completo no solamente de Seguros Sociales, abarcaba al individuo que tenía un patrón, y en general a todos los individuos de la población, pero no se aplicaba de manera estricta a todos por igual. Beveridge, pensaba que todos debían estar asegurados, aunque no era muy fácil el pensar en asegurar a una persona que no tuviera ningún trabajo lucrativo y perder por causa de enfermedad que finalmente necesitara una pensión, cuidados médicos, un entierro y asistencia para su familia.

Beveridge, pensaba que lo anterior podía ser cubierto mediante una contribución que daría semanalmente y por un a sola vez, mediante el pago de un timbre de seguro semanal. Así entonces el importe de los ingresos que hubieren perdido, cubrirían una pensión que sería uniforme, por cualquier causa de incapacidad física de cualquier clase, total, parcial, o temporal y después de un cierto tiempo para la pensión de retiro.

Se proyectó este plan de pensiones con un ingreso muy alto, para que proveyera para la subsistencia de la familia y así evitar que se diese una extrema necesidad en todos los casos que fueren normales.

La única excepción al principio de la uniformidad de la pensión era que si el accidente ocurría como consecuencia de una enfermedad profesional, o un accidente industrial y transcurridas trece semanas de la pensión por incapacidad, se reemplazaba por una pensión por incapacidad que era proporcional a los ingresos perdidos, pero que en ningún caso es inferior a la pensión que se daba por incapacidad física.

El plan provee beneficios que hacían frente a otras diversas necesidades, entre ellas, la maternidad, la viudez, el cuidado de los hijos, aprendizaje de nuevas ocupaciones, entre otros.

Concluyendo que para calcular el ingreso que cubriría dicho plan se tomó en cuenta el salario o ingreso básico mínimo que cada individuo percibía, dicho ingreso resultó de un estudio sobre los niveles de vida, del cálculo del ingreso familiar, es decir de aquellos gastos, como era la habitación, el vestido, la comida, etcétera. Y aunque tal base ya no se tomó en cuenta, nos queda el principio de cuentas fijas independientes del salario.

El plan de Beveridge, se aceptó con el gobierno británico y fue publicado en dos tomos, de los cuales el primero se llama Seguros Sociales Iª parte, no utilizando el nombre correcto de Seguro Social”.⁸

1.5 EL SEGURO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA.

El concepto de Seguridad Social como un medio de protección a las clases económicamente débiles surgió en América Latina una vez lograda su independencia de Naciones como España, Portugal, Inglaterra, Etcétera, ésta fue una secuencia de los principios revolucionarios de los enciclopedistas franceses, en su declaración de los Derechos del Hombre.

⁸ Bález Martínez, Roberto. Op. Cit., págs., 192-193.

1.5.1 MÉXICO.⁵

En México encontramos un indicio de la Seguridad Social, en la época prehispánica, entre nuestros antepasados, se vislumbra una política de proteger a las clases desvalidas en este período, sin que se construyeran en un modelo completo o acabado de seguridad social, pero hubo el interés y la existencia de que algunas instituciones incipientes se encargaran de llevarlo a cabo.

Moctezuma consideraba que el Estado tenía el deber de mirar por los ancianos e impedidos y es entonces que manda a construir un hospital un Culhuacán, que así mismo también sirvió de hospicio, ordenó que se les atendiera como gente estimada y digna de todo servicio, puede decirse que se ha podido descubrir, que en cada palacio se mandó recoger a aquellos que eran incapaces de servir al Estado para que fueran atendidos por separado.

Existían también los almacenes del Estado que eran llamados "Petlacalli" o "Petlascalco", servía para proteger al pueblo en los momentos de carestía y de escasez de alimentos, eran almacenadas las cosechas de las tierras del Palacio Tecpan Talli, aquí se depositaban los productos de la recaudación fiscal, estos géneros satisfacían las necesidades de los gobernantes, funcionarios y también a la población en general.

Se tenían otros principios que pudieran tomarse igualmente como de Seguridad Social; así por ejemplo, se tiene el caso de la acción masiva a favor del "Calpulli" o de la incipiente solidaridad surgida por la afinidad en el quehacer de los "Pillis" y "Macehuales".

El Calpulli era el tipo de organización a través del cual se otorgaba cierta seguridad a los miembros que la integraban. Se encuentran ciertos elementos que le son propios a la actual Seguridad Social.

⁵ Nota: Varios de los datos de éste inciso fueron tomados de las tres siguientes fuentes: FLORIS MARGADAN S., Guillermo, *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, UNAM, Textos Universitarios, México 1971; PÉREZ VERDIA, Luis, *Compendio de la Historia de México*, Editorial Librería Font S. A., Guadalajara,

Otro ejemplo, son las cajas de comunidades indígenas, estas cajas se conforman con fondos de ahorro común que estaban destinados a los servicios municipales y religiosos de la comunidad, a la enseñanza, a la atención para los ancianos y desvalidos y al fomento agrícola con la concesión de créditos.

Con la conquista naturalmente, se imponen los sistemas políticos, culturales y sociales, las formas de asistencia y protección para las clases desprotegidas adquirieron un sentido peculiar.

En 1774 por Cédula Real del dos de junio, se funda en México, el Monte de Piedad, era muy similar al que existía en la Villa de Cortés de Madrid, estas Instituciones se asimilan en cuanto a sus funciones a las pensiones civiles.

En el año de 1776 el régimen de Montepío incluía: Asistencia Social para los trabajadores del Virreinato y posteriormente se hizo extensivo a las viudas y huérfanos de los empleados de los Ministerios de Justicia y de Real Hacienda, esto se llevo a cabo mediante la creación del Reglamento para a Organización de Oficios y para la aplicación de la ley correspondiente.

En este período colonial existió también el sistema de contraprestación con el cual se establecían cuotas destinadas a cubrir riesgos por anticipado, este sistema tenia su origen en las cajas de comunidades indígenas y también en las cofradías de origen español.

Las primeras ordenanzas que beneficiaron a los indígenas en la Nueva España, fueron las Leyes de Burgos dictadas en el año de 1812. Estas ordenanzas contenían prestaciones tales como; dos periodos de trabajo al año, con una duración de cinco meses y entre ambos podía cuidar de sus propios bienes, alimentación proporcional al esfuerzo por el trabajo realizado, también se evitaban los trabajos pesados a los niños y a las mujeres embarazadas,

se dignificó el trabajo de los capataces y se impuso a visitantes que estaban destinados a inspeccionar al debido cumplimiento de estas leyes.

Todas estas normas llegaron tarde pues en el año de 1810 al estallar el movimiento de independencia, todas las leyes españolas se habían hecho nugatorias, no se podían aplicar leyes extranjeras, debía obtenerse una libertad plena para la nación mexicana.

Ya en este siglo se da el fortalecimiento del movimiento obrero por la intensa lucha de clases que se presenta a mediados del siglo pasado, así como se propician los primeros intentos de seguridad social entre la clase trabajadora y se desarrolla en algunas leyes que consignan leyes para la protección de los trabajadores enfermos en casos de siniestro o riesgos de trabajo.

En México surge la idea de la seguridad social con el mutualismo en las asociaciones de la Revolución Mexicana de 1910, después de la Revolución se empiezan a consagrar las leyes que garantizan el disfrute de derechos mínimos para los mexicanos, el país representaba una economía de tipo feudal, es decir, que el territorio se había repartido entre los triunfantes de la guerra, no se logró una mejor distribución de la riqueza ni tampoco se elevó el nivel de vida de la gran población que seguía marginada en la ciudad y en el campo.

En 1912 el Presidente Venustiano Carranza, expidió un decreto en el cual se ordenaba la promulgación y vigencia, durante la lucha de leyes, de disposiciones y medidas que estaban encaminadas a satisfacer las necesidades económicas, sociales y políticas del país, con reformas que la opinión pública demandara.

En el año de 1914 ya con el triunfo de la Revolución, se establece el principio del Estado de servicio social, se toma conciencia de la obligación de organizar a la sociedad dentro de una estructura que diera protección a los débiles y del mismo modo tuviera una libertad ciudadana frente a las leyes económicas, es el Estado de Yucatán, en donde se dictó en

1915 una ley del trabajo, dicha ley establecía que el Gobierno fomentaría la asociación mutualista, en la que los trabajadores se aseguraran contra los riesgos de vejez y muerte.

Fue en el año de 1916 cuando Carranza convocó al Congreso Constituyente, el cual estaba integrado por representantes de carácter no muy definido de todos los Estados de la República. Carranza quiso actualizar las normas de la Constitución del año de 1857, en este Congreso el Diputado José Natividad Macías en su discurso se comprometió a crear y a aplicar leyes encaminadas a redimir a la clase obrera de la triste y miserable situación en que se encontraba.

El régimen de seguridad social mexicano tuvo su origen en el artículo 123 de la Constitución de 1917, quedando definitivamente establecido por la ley en el año de 1943, en ese mismo año se crea la primera Institución de Seguridad Social del país dándosele el nombre de Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), se crea como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica propia, de carácter obligatorio y ampara a los asalariados de las zonas urbanas, rurales, aprendices, a trabajadores temporales y eventuales, a miembros de las sociedades cooperativas de producción y a las sociedades locales de crédito agrícola y de crédito ejidal, a los ejidatarios y pequeños propietarios agrícolas no pertenecientes a las sociedades de crédito mencionadas y a los trabajadores urbanos, como son artesanos, pequeños comerciantes como profesionales libres y todos aquellos que le son similares. Cubría ramas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, enfermedades no profesionales y maternidad, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, extendiéndose sus beneficios a la esposa e hijos y a los padres del asegurado, los gastos se cubrían en forma tripartita, excepto en el seguro de enfermedades de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales que estaban a cargo exclusivo del patrón.

Dos puntos característicos del régimen de Seguridad Social Mexicana fueron, el interés por la educación artística del asegurado por medio del teatro y la danza, y el de la capacitación profesional del asegurado y sus hijos, ya fuese en escuelas especiales de artesanos o en talleres de oficios varios”.⁹

⁹ Nueva Enciclopedia Temática. Ed. Richards, México, 1970, Tomo. VIII, págs., 306-307.

CAPÍTULO SEGUNDO

CONCEPTOS GENERALES DE SEGURIDAD SOCIAL

2.1. CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL.

La expresión *Seguridad Social* tiene un significado más amplio en algunos países que en otros, pero en lo esencial puede entenderse como la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían de la desaparición o de una fuerte reducción de ingresos a consecuencias de enfermedades, maternidad, accidente del trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.

“La palabra Seguridad proviene del latín “*securitas*”, ésta tiene varias acepciones:

- ✓ Puede ser la fianza u obligación de indemnidad a favor de uno.
- ✓ Del trabajo. Que será la prevención de los accidentes del trabajo y de las enfermedades crónicas que pueden derivarse de la naturaleza o condiciones del mismo.
- ✓ Social. Será la prevención del paro, la invalidez, la vejez, etc. Mediante el desarrollo del mutualismo y los seguros sociales.
- ✓ De Seguridad. Dícese de un ramo de la administración pública cuyo fin es el de velar por la seguridad de los ciudadanos.
- ✓ Dícese de ciertos mecanismos que aseguran algún buen funcionamiento”.¹⁰

Como características de la Seguridad Social podríamos señalar que ésta se encuentra relacionada con la satisfacción de las necesidades que de alguna manera sean permanentes; también la seguridad social se dará en beneficio de toda la humanidad, sociedad, o núcleo de población, por pequeño que éste sea, es decir se encamina a proteger a todo ser humano sobre la tierra, siendo de alguna forma total y obligatoria.

¹⁰ Diccionario Enciclopédico Universal, Tomo VIII. Ed. Creds. Barcelona. 1986, pág., 3897.

La seguridad social no puede ser comprendida en un ámbito particular, es preciso definirla en alguna ciencia del saber, y lo mismo no puede ser en lo individual exigible, ni tampoco podrá responder a aspectos o casos concretos que pudieran plantearse en los tribunales o demandar el resarcimiento de algún riesgo sufrido.

El fundamento constitucional, que garantiza el derecho humano a la salud, se encuentra en el artículo cuarto, párrafo cuarto de nuestra Carta Magna, señalando que; “toda persona tiene derecho a la protección de la salud”, igualmente se señala que: “la ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general”

Para llevar a cabo lo anterior, éste artículo cuarto, párrafo cuarto nos remite al artículo setenta y tres fracción dieciséis el cual señala : Que el Congreso de la Unión, tendrá la facultad para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros..., y salubridad general de la República; señalando que el Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, si intervención de ninguna Secretaría de Estado y las disposiciones generales que emita el Presidente de la República serán obligatorias en nuestro País ; de este modo en caso de epidemias o enfermedades graves o invasión de enfermedades exóticas, el Departamento de Salubridad tendrá la obligación de dictar medidas preventivas que se requieran en ese momento, pero a reserva de que se sancionaran posteriormente por el Presidente de la República; se señala también que la autoridad sanitaria será ejecutiva y las disposiciones que emita deberán ser obedecidas por las autoridades administrativas del país; por último e Congreso de la Unión revisará con posterioridad en los casos en que le competa las medidas que emita el Consejo respecto de las substancias que degeneren a la especie humana, así como las que se adoptan para prevenir y combatir la contaminación ambiental.

De lo anterior se puede señalar que la salud no sólo deberá entenderse como la ausencia de enfermedades sino también la prevención y protección de los medios de subsistencia, nuestro medio ambiente.

“Se han dado varios conceptos para establecer que es la seguridad social y puede definirse como el conjunto de instituciones, principios, normas y disposiciones que protege a todos los elementos de la sociedad contra cualquier contingencia que pudieran sufrir y permite la elevación humana en los aspectos psicofísicos, moral económico social y cultural”.¹¹

El concepto de la Seguridad Social, nace de la esencia humana, surge como un derecho natural y no de una norma lógica proveniente de una idea de justicia, sino más bien de una idea natural y real que proteja la vida del hombre.

Como idea y disciplina, la seguridad social está limitada al servicio de la humanidad para satisfacer tanto sus necesidades espirituales y materiales a través de un orden jerárquico; pero como expresión jurídica no está limitada únicamente al aseguramiento de la existencia física y la libertad del espíritu de los hombres, sino además debe servir para darle una existencia digna.

Nuestro texto constitucional ha pasado de la Previsión a la Seguridad Social, ya que en la fracción XXIX, del artículo 123, se señala que: “es de *utilidad pública* la ley del Seguro Social...” con ello se da el fundamento jurídico como punto de partida para llegar a todo los habitantes que se encuentren activamente dentro de nuestra sociedad.

Sin embargo, nuestro texto constitucional ha omitido señalar que entidad o institución se encargaría de aplicar y dar cumplimiento de lo que se estableció en el mismo. Es por ello que en la exposición de motivos de la Ley del Seguro Social, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el día 15 de enero de 1943, la que destacó el establecimiento del régimen del seguro obligatorio y de las prestaciones sociales que se dan a favor de los trabajadores y de sus familiares.

En ese momento la seguridad social adquiere autonomía, apartándose del derecho del trabajo, no estando aun íntimamente relacionado con éste, puesto que ambas ramas son el fundamento de nuestro derecho social positivo.

¹¹ Briseño Ruíz, Alberto. Op. Cit., pág., 15

En esa misma exposición de motivos se dice que: para la organización y la administración del sistema se crea una institución de servicio público descentralizado con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, que será denominado "Instituto Mexicano del Seguro Social" (IMSS).

La Ley del Seguro Social (LSS) en su artículo segundo se señala cual es la finalidad de la seguridad social y nos indica que: "será garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales será garantizada por el Estado".

Asimismo en su artículo tercero, se establece que la realización de la Seguridad Social estará a cargo de entidades o dependencias públicas, federales o locales y de organismos descentralizados conforme a lo que disponga la ley de la materia y demás ordenamientos legales.

2.2 EL SEGURO SOCIAL Y SUS ELEMENTOS.

"La palabra *"seguro"*, significa: "libre y exento de todo peligro o daño". El seguro es una institución de tipo económico a través de la cual se protege de las adversidades, de tipo patrimonial o personal, las cuales son transferidas de lo individual a lo colectivo.

La contraprestación será el pago de una cuota que se denomina "*prima*", por lo cual, esa colectividad otorga un contrato de cobertura que se denomina "*póliza*". El conjunto total de las primas que sean pagadas a esa colectividad por los contratantes de esas pólizas, sirve para constituir un fondo de reserva que cubre en su oportunidad las pérdidas individuales que se presenten.

Para que el seguro sea factible deben darse las siguientes condiciones:

- a) Debe existir un peligro real.
- b) El individuo deberá estar interesado en el bien que se asegurará, el cual tiene que ser algo intrínsecamente valeroso.
- c) El valor de lo que se vaya a asegurar debe ser elevado o suficiente para que se justifique tanto la creación como el mantenimiento del contrato del seguro.
- d) Se deberá poder calcular la frecuencia con que se presente el siniestro y sus pérdidas, gravedad, el daño o la lesión sufridas, de acuerdo con normas que se encuentren establecidas.
- e) Por último es necesario que exista un grupo grande de personas o individuos que estén interesadas en protegerse mediante la póliza, que finalmente producirá una justa distribución.

Puede decirse que el Seguro Social tiene como fin, el proteger a un número o grupo determinado de personas o sujetos que se encuentren dentro de un sector económicamente activo, es decir, gente que sea productiva y que se encuentre en ciertas circunstancias o contingencias que lleguen a disminuir o extinguir su capacidad.

Los riesgos o contingencias, serán aquellas que sean consideradas atractivas por las personas que se vayan a asegurar y que así mismo las consideren por su incidencia o frecuencia constante reales, en consecuencia se hace necesario prevenirlas.

El Seguro Social debe ser un instrumento real, eficaz y permanente, rápido para que los asegurados puedan alcanzar y aumentar su bienestar.

El objeto del Seguro Social, es exactamente mantener ese bienestar garantizado para ello, capacitación, esparcimiento, ingresos y otorgando todo esto en un medio que permita el mejoramiento y su existencia.

El Seguro Social es el instrumento de la Seguridad Social que es el género, para lo cual será necesario crear instituciones, señalar objetivos, crear normas, idear prestaciones adecuadas, evitar todo tipo de contingencias y combatirlas cuando se presenten, todo ello tendiente a

proteger a aquellos grupos que sean los destinatarios de sus beneficios con lo cual se logra aumentar su nivel de vida, su desarrollo económico.

El Seguro Social será una disciplina jurídica que nace de la conveniencia de dar ciertas prerrogativas a los individuos económicamente activos, al Seguro Social lo constituyen las necesidades contingentes que serán condición para satisfacer a aquellos que vayan a ser permanentes.

El Seguro Social está encaminado a lo particular, más no a lo general, sino precisando a los sujetos que al verse afectados por la permanencia de su ingreso, tendrán la posibilidad de mantener sus recursos y de la estructura de un organismo o institución especializada que los salvaguarde de las contingencias.

El Seguro Social es un organismo o institución, que para su funcionamiento requiere de un mecanismo el cual producirá un resultado previsto por un sistema, las prestaciones y su organización; su aspecto hasta cierto punto autónomo permite la aplicación de sus políticas internas y la determinación de sus resultados, por lo cual el seguro social se integrará con normas jurídicas con propia autonomía, es por ello que se habla de un derecho del Seguro Social, que cuenta con instituciones jurídicas inherentes, sujetos que se encontrarán beneficiados por la norma y obligados a incorporarse a la institución mediante esa misma norma, la cual administrará los fondos de esa misma organización para beneficio de los sujetos ya sean públicos o privados.

Dentro del Seguro Social se puede dar un lenguaje técnico especial que lo haga diferente y lo distinga, con lo cual se preserva su autonomía.”¹²

¹² ídem.

ELEMENTOS QUE CARACTERIZAN AL SEGURO SOCIAL:

- a. La financiación se asegura mediante cotizaciones, por lo común, tanto de los empleadores como los trabajadores, contribuyendo a veces el Estado con un subsidio o una parte adicional del erario.
- b. Las cotizaciones ingresan en cajas especiales a cuyo cargo está el pago de las prestaciones.
- c. Los fondos que no se necesitan para pagar las prestaciones corrientes se invierten a fin de que se produzcan los ingresos supletorios.
- d. Una persona adquiere derecho a las prestaciones en virtud de las cotizaciones que ha pagado, sin que deba demostrar para ello su carencia de recursos.
- e. El monto tanto de las cotizaciones como de las prestaciones guarda a menudo relación con los ingresos que el afiliado percibe o percibía.
- f. Los regímenes de seguro de accidentes del trabajo y enfermedad profesional son por lo regular financiados en su totalidad por los empleadores aunque a veces hay un aporte de fondos públicos".¹³

2.3 BENEFICIARIOS DE LOS SERVICIOS SOCIALES.

Un hombre en peligro, es un peligro para otros hombres, poco importará, que la necesidad o la insuficiencia aflijan: a un trabajador asalariado; a un trabajador por cuenta propia, a un trabajador en desempleo; a un joven que busca su primer empleo; a un anciano pensionista, o a un indigente sin derecho a pensión.

El servicio social de solidaridad, por definición, está llamado a desconocer estas discriminaciones. El planteamiento político es pues, determinante hacia la plena realización del principio de generalidad.

¹³ OIT. Oficina Internacional del Trabajo, *Introducción a la Seguridad Social*. Ginebra Suiza, 1984. pág., 5

Para otorgar un mínimo de protección y ayuda a aquellos sectores o grupos de la población que hasta hoy han permanecido al margen del desarrollo nacional y debido a su propia condición económica, social, cultural, etcétera, que no tienen capacidad suficiente para contribuir y de alguna forma incorporarse a los sistemas de aseguramiento y existentes, la iniciativa de ley instituyó los servicios de solidaridad social, que van más allá de las formas tradicionales de seguros, de éstos últimos sólo reciben beneficios aquellos sujetos que están capacitados para concurrir a su sostenimiento.

La Previsión Social, a través de los primeros seguros, se quiso enfrentar con la atención de la salud, a través de prestaciones exclusivas o preferentemente económicas, para indemnizar de los daños y de la pérdida temporal del salario, pero muy pronto tuvo que organizar un auténtico *servicio social* al hacerse cargo de la asistencia sanitaria. Ahora bien, aún en ésta segunda línea pueden apreciarse dos etapas a saber, una primera limitada a la asistencia sanitaria propiamente dicha, a efectos curativos para facilitar la recuperación de la salud y en un segundo momento se ha dado entrada a las prestaciones de prevención, con el fin de evitar la enfermedad o el accidente.

El Servicio Social de prevención contra ésta nueva orientación y su existencia responde como siempre a razones tanto personales como sociales, pues la salud en sí misma, aparece hoy como un bien a la vez individual y colectivo y en los servicios de prevención, tanto o más que en los simplemente curativos, se aprecia la conjunción del interés social general: El hombre tiene derecho a estar sano y la sociedad se estructura plenamente con miembros sanos. En fin, el factor económico o de economía en los costos, también es otro factor concluyente.

El accidente, la enfermedad en general, la disminución de la salud, tienen una incidencia directa e inmediata en la capacidad de trabajo, se traducen en jornadas perdidas, en gastos de sustitución con los consiguientes entrenamientos y pagos al trabajador interino y sobre todo, en gastos médicos y farmacéuticos a favor del accidentado o enfermo.

Pero para el estudio de las relaciones entre la Seguridad Social y los Servicios Sociales será necesario el análisis de la función práctica de ambos campos institucionales. La Seguridad Social está basada en un derecho a las prestaciones cuya eficacia ha sido complementada con servicios sociales, estos últimos pueden otorgarse independientemente de las prestaciones cuando no existe un régimen amplio de Seguridad Social, como un deber de la sociedad, por lo tanto la ayuda a los necesitados, se concreta mediante prestaciones en especie y en servicios de diversa naturaleza, los cuales se pueden facilitar por medio de algún mecanismo de acción social de la comunidad.

De acuerdo con la fundamentación jurídica, no es posible dividir el derecho a las prestaciones de las personas como integrantes de la sociedad, basado en requisitos conmutativos en exigencias sociales. Por lo cual, el funcionamiento de servicios separados es en esencia una cuestión de tipo administrativo.

La extensión limitada de la Seguridad Social en América Latina determina la necesidad de instruir por separado diversos servicios sociales para la población, ligados más íntimamente a los programas de salud, educación y desarrollo de la comunidad. En algunos casos los regímenes de seguridad social proporcionan directamente algunos servicios sociales en beneficio de los asegurados y sus familias o contribuyen financieramente a la prestación de los mismos, por parte de otras entidades sociales.

La situación actual, en la mayoría de los países, se caracteriza por la coexistencia de regímenes de Seguridad Social y múltiples servicios sociales, planteándose un problema de coordinación y de economía de medios y recursos, que sólo puede ser resuelto racionalmente en el contexto de la planificación social.

En nuestro país, para los fines de pago de las prestaciones a terceras personas, se exige que el servicio médico del Instituto Mexicano del Seguro Social certifique la incapacidad del titular del beneficio, en este caso el miembro más cercano de la familia es nombrado representante o tutor y la institución ejerce un control regular mediante visitas de asistentes sociales.

En el ámbito del régimen del Seguro Social, los pensionistas del seguro de vejez, tiene derecho a las mismas prestaciones médicas que las concedidas a los asegurados y sus causahabientes, esto es, asistencia médica, tratamiento ambulatorio, en hospitales y a domicilio, servicios farmacéuticos, medios auxiliares de diagnóstico y tratamiento, rehabilitación y prótesis en caso de ser necesario y en determinadas circunstancias.

El Instituto Mexicano del Seguro Social asume la mayor parte de los gastos correspondientes a los servicios especiales de salud, el resto corre a cargo de los pensionistas, mediante una cotización proporcional al importe de la pensión. Cuando el estado físico del pensionista exige la asistencia permanente de otra persona se concede un aumento de la pensión hasta por el veinte por ciento. Los servicios sociales se prestan en general a la población, sin condición alguna, incluso a aquellas personas que no son beneficiarias".¹⁴

"La organización, experiencia y los recursos de los que disponía el Instituto Mexicano del Seguro Social, hicieron posible la obligación de hacerlos extensivos, con la ayuda por parte del Estado, para aquellos grupos sociales que estuvieran más necesitados.

La clasificación de dichos grupos la llevo a cabo el Ejecutivo Federal, así el Instituto pudo proporcionar asistencia médica, farmacéutica e inclusive hospitalaria, conforme lo han permitido sus recursos y las condiciones sociales y económicas de cada región.

El otorgamiento de estos servicios es financiado por la Federación, por la propia institución y por los beneficiarios, la asamblea General determina anualmente el volumen de recursos que se destinan para tal efecto, se toma para ello en cuenta las aportaciones que hace el Gobierno Federal.

¹⁴ Morales, Ricardo. *Relaciones entre la Seguridad Social y los Servicios Sociales*. En *Revista Mexicana del Trabajo*. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México. Núm. 2, Tomo XVI, 6ª época, mayo-junio, 1969. págs., 147-166.

Para la paupérrima situación económica de las personas a quienes están destinadas estas prestaciones, los beneficiarios pueden contribuir con aportaciones en efectivo o a través de trabajos personales que realicen en las comunidades en que habiten.

En un principio el Instituto señalaba los programas a seguir, entre los que podemos mencionar los relativos al establecimiento y administración de velatorios y otros servicios similares, construcción y funcionamiento de centros vacacionales y de readaptación para el trabajo y para aquellos que eran útiles para aumentar el nivel de vida individual y colectivo.”¹⁵

El Seguro Social Mexicano llevó sus programas a los máximos de beneficio para los más desposeídos, aplicando ya no solo el sentido estricto de los seguros sociales sino que amplió su cobertura a programas de solidaridad social, por desgracia y debido a malos administradores hoy esta institución está obligada a restringir sus programas sociales y servicios, empezando ya por pretender disminuir derechos adquiridos a su sindicato y trabajadores.

¹⁵ Moreno Padilla, Javier. *Nueva Ley del Seguro Social*. Ed. Trillas, México, 1999, págs., 26-27

CAPÍTULO TERCERO

ÓRGANOS ENCARGADOS DE OTORGAR VIVIENDA

3.1 NATURALEZA JURÍDICA DE LA VIVIENDA:

La naturaleza jurídica del derecho a la vivienda se enmarca dentro del régimen de Seguridad Social; es una obligación social, no es en sí una cuestión que concierna al derecho del trabajo. Este régimen de seguridad social habitacional, requiere de una reglamentación jurídica propia, sin embargo actualmente está integrando formalmente al derecho del trabajo. Al ser un régimen de seguridad social, no sólo tendrán ese derecho los trabajadores subordinados; también deben ser titulares de esa garantía todas las personas que requieran 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.

Del derecho del trabajo a la seguridad social. La reforma constitucional del 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 proporcionará 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 o construir conjuntos habitacionales en beneficio de los trabajadores. Se puede establecer un paralelo entre el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el IMSS, 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.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la obligación; la fracción XII forma parte de la Declaración por lo tanto es derecho imperativo o con los términos del artículo 5° de la Ley del Trabajo es una norma de orden público, lo que significa que la renuncia del trabajador o cualquier convenio en que en alguna forma libere total o parcialmente a la empresa del cumplimiento de la obligación, no producirá ningún efecto legal, el campo de aplicación de la fracción XII que establece el mandato constitucional, encuentra una interpretación inicial, en el artículo 1° de la Ley que dice que es de observancia general en toda la República para las relaciones de trabajo comprendidas en el apartado “A” del artículo 123 Constitucional. La obligación se extiende a todas las empresas que funcionen dentro del territorio nacional; pues ya que establece el primer párrafo lo siguiente: empresas agrícolas, industriales, mineras, es enunciativa según la frase siguiente de la misma norma: y en cualquiera otra clase de trabajo; sin embargo el artículo 148 previene que el ejecutivo federal “podrá establecer modalidades para facilitar la aportación de las empresas que tenga un capital o ingreso inferior a los mínimos que el propio ejecutivo determine”. Se trata de lo que se ha llamado la pequeña industria.

En lo concerniente a la extensión de la obligación dentro de cada empresa a ese respecto el artículo 143 establece que si una empresa se compone de varios establecimientos, la obligación se extiende a cada uno de ellos y a la empresa en su conjunto; por lo tanto si las condiciones financieras de un establecimiento no son satisfactorias, la empresa como la unidad económica, según la definición del artículo 16, responde con la totalidad de sus bienes; todos los trabajadores están igualmente protegidos por la ley, pero existe una excepción y una dilación: la primera establecida en el artículo 146 se refiere a los trabajadores domésticos, tal vez por que el hogar familiar de manera alguna puede equipararse a una empresa, la segunda esta determinada en el artículo 147, que expresa que el ejecutivo federal: “determinará las modalidades y fechas en que incorporaran al régimen de la vivienda obrera los deportistas profesionales y los trabajadores a domicilio”.

“En cuanto al contenido de la obligación; de conformidad con la fracción XII, las empresas afectadas deben efectuar aportaciones con las que se formará el fondo nacional de la vivienda, la finalidad de las aportaciones es doble: primero constituir depósitos en favor de

cada uno de los trabajadores, lo que da nacimiento a un derecho de crédito personal, equivalente a la cantidad periódica que corresponde al 5% del salario que perciba en la empresa y segundo el conjunto de las aportaciones servirá para establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a los trabajadores crédito barato y suficiente, destinado a la adquisición, ampliación o reparación de las habitaciones así como para el pago de pasivos por ese mismo concepto. El monto de las aportaciones; la norma constitucional no fija su monto, pues de haberlo hecho habría resultado casi una aportación casi inmodificable, cualquiera que fueran las condiciones, necesidades y posibilidades de la economía; correspondió a la ley, que puede reformarse con mayor facilidad, que la constitución determinar su monto. El artículo 136 dispone que la aportación de cada empresa consistirá en un cinco por ciento sobre los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio”.¹⁶

El concepto de salario para los efectos antes mencionados del problema habitacional es importante sirve para precisar el monto de las aportaciones que debe efectuar las empresas, el artículo 143 se aparto del concepto general consignado en el artículo 82 y lo limito al decir que se entiende por salario la cantidad que percibe cada trabajador por cuota diaria la reforma constitucional y legal de 1972 decreto una segunda modalidad en el monto del salario al fijar un tope en el Art. 144 se tendrá como salario máximo para el pago de las aportaciones el equivalente a diez veces el salario mínimo general en la zona de que se trate.

Con todo lo antes estipulado se dispone en la fracción XII del apartado “A” del artículo 123 Constitucional en relación con el cumplimiento de la obligación de proporcionar a los trabajadores habitaciones higiénicas, cómodas; estos ahora cumplen mediante la aportación del 5% sobre los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio.

¹⁶ Nota. A partir de las reformas de 1972 a la Ley Federal del Trabajo; el nuevo artículo 136 dispone que la aportación de cada empresa consistirá en un cinco por ciento sobre los salarios de trabajadores a su servicio, habiéndose suprimido la limitante anterior que consistía en que el cálculo se hacía solo sobre los salarios ordinarios. De la Cueva, Mario. *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*. Editorial Porrúa, México, 1975. Pág. 408

En esencia con la reforma de 1972 fue sustituida la obligación patronal, individualizada, frente a un acreedor concreto, por una obligación social, con destinatario indiferenciado y orienta a la creación de un fondo nacional cuya administración se encomienda a una institución descentralizada tripartita esto es el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores, en realidad la reforma constitucional de referencia su reglamentación en la ley y la promulgación del INFONAVIT han venido a desplazar del derecho del trabajo el problema habitacional para integrar una nueva disciplina de características parecidas a la de la seguridad social , se trata ciertamente de una seguridad social habitacional que exige ya un sistema jurídico unitario y congruente con su naturaleza; su integración meramente formal en el derecho del trabajo resultado de la formulación legal, no puede atribuirle, en modo alguno la condición de ser dispositivo laboral, *independientemente de que algunas de las normas que integran el capítulo respectivo relativo al arrendamiento de casas deben conservarse en un lugar oportuno en el texto de la Ley Federal del Trabajo.*

El problema no puede reducirse, por otra parte a la referencia concreta al Fondo Nacional de la Vivienda y a la obligación patronal de constituirlo; la cuestión habitacional se proyecta en nuestro país en unas otras muchas dimensiones que requieren de tratamientos conjuntos y no dispersos como lamentablemente existen a un gravísimo desperdicio de recursos. Los destinatarios del derecho de la habitación no son y podrán ser exclusivamente, los trabajadores; bien es cierto es que el concepto de trabajador, socialmente hablando, sería bastante para amparar a todos los que requieren el auxilio habitacional. En esta materia ocurre algo paralelo a la seguridad social en general que ya exige y se implementan en la ley los causes adecuados, su extensión más allá de los que prestan servicios subordinados. Los destinatarios del derecho a la habitación deben ser todos los de la clase trabajadora.

Existen organismos nacionales que cada uno en su especialidad o ampliando sus facultades, si fuere menester, pueden asumir respectivamente, la responsabilidad de captar los recursos económicos, distribuirlos, resolver a nivel técnico los problemas de planeación urbana, proyecto y construcción de casas habitación, fabricación de insumos, capitación de

terrenos, pero lo que es inaceptable es que no actúen coordinadamente y bajo una dirección común y esa acción común habrá de requerir de una legislación unitaria que abarque la totalidad de las cuestiones vinculados al derecho habitacional. La tarea anterior puede y debe suponer la reforma tratada audazmente y en términos tales que sin que se pierda el incentivo de los particulares con la intervención inmobiliaria, al mismo tiempo se impida que el costo de la habitación tenga un permanente y alarmante crecimiento: no pensamos en congelamiento de rentas que es solución únicamente cuando en momentos de emergencia es preciso detener el costo habitacional pero que determina detenerse indefinidamente, al desquiciamiento urbano particularmente por el desinterés lógico y humano de los propietarios en realizar trabajos de conservación. Se cree que en un futuro inmediato será necesario desglosar el problema habitacional de la legislación laboral, pero solo si con ello se integran las unidades respectivas y tal vez jurisdiccionales que permitan estructurar adecuadamente la seguridad social habitacional. Ahora es clara la advertencia de que no se trata de un problema laboral si no de seguridad social.

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

En materia habitacional ha ocurrido otro tanto que fuese el derecho de los trabajadores frente a las empresas para obtener habitación, su efectividad quedaba subordinada a una situación, excepcional en nuestro medio, de solvencia patronal para cumplir con esa obligación, la que en la mayoría de los casos, no existe; por el contrario a muy largo plazo, el derecho a obtener una habitación por medio del financiamiento que facilitan los pagos

patronales es real y esta plenamente garantizado, de esa manera podemos hablar de una obligación social "*correlativa de derecho social*" cuya efectividad requiere de instrumentos sociales a los que no necesariamente se pueden aplicar las reglas de un sistema jurídico que aun teniendo aspectos semejantes: como es la función social de la propiedad básicamente descansa en derechos y obligaciones de naturaleza individual.

Puede invocarse en un sentido estrictamente jurídico, en nuestro derecho laboral se encontraban precedentes de una obligación patronal que a criterio del patrón podía cumplirse mediante un pago a un tercero, el que a su vez atendería su responsabilidad frente al trabajador (se hace referencia a la disposición contenida en el artículo 305 de la Ley Federal del Trabajo de 1931 que señalaba lo siguiente: Los patronos podrán cumplir las obligaciones que les impone este título de los riesgos, profesionales asegurando a su costa al trabajador a beneficio de quien deba percibir la indemnización, a condición de que el importe del seguro no sea menor que la indemnización. El contrato de seguro deberá celebrarse con una empresa nacional).

Existe una imposibilidad de los trabajadores para exigir en el futuro de las empresas habitaciones cómodas e higiénicas. Mario de la Cueva afirma que de ahora en adelante los trabajadores no podrán exigir habitaciones "*cómodas e higiénicas*" de los patronos y que sólo tendrán derecho a la entrega diferida del cinco por ciento y a la obtención del financiamiento. Esta afirmación podría ser trasformada en la siguiente paráfrasis: "en virtud de que la responsabilidad por riesgos profesionales ha sido asumida por el Instituto Mexicano del Seguro Social, los trabajadores no podrán exigir otras prestaciones de los patronos para el mismo fin. Es evidente que ninguna de las dos proposiciones tiene valor, en realidad la respuesta la da la naturaleza misma de la generalidad de los derechos de los trabajadores; estos constituyen mínimos siempre susceptibles de mejorarse por cualquier vía y preferentemente por la vía de la contratación colectiva. En esta virtud nada impide a los trabajadores obtener un mayor beneficio habitacional de las empresas, a través de los contratos colectivos de trabajo que celebren.

Hasta ahora sólo se ha encontrado un tope respecto de los derechos de los trabajadores y es con relación al porcentaje que les corresponde en las utilidades, el cual lo fija la Comisión Nacional; pero con esta sola excepción, los demás beneficios pueden incrementarse y la habitación se incluye en esa situación. Como ejemplo el contrato colectivo de trabajo vigente en el IMSS se ha establecido un sistema de jubilaciones en 1966 que mejora las prestaciones de los empleados del IMSS en su calidad de asegurados, señala la Ley del Seguro Social en el seguro de vejez, invalidez, cesantía en edad avanzada y muerte; esto da como consecuencia que los trabajadores podrán exigir de sus patrones otras prestaciones habitacionales. Y si esta dentro de las posibilidades de las empresas el cubrir una prestación de esa naturaleza, el establecimiento del equilibrio entre los factores hará que en caso de conflicto, se estime procedente esa petición.

En el artículo 151 de la Ley de 1970 se decía lo siguiente: Los trabajadores tendrán derecho entre tanto se les entreguen las habitaciones a percibir una compensación mensual, la que se fijará en los convenios, faltando esta disposición, la compensación se fijará tomando en consideración el tipo de habitaciones que deberá proporcionar la empresa y la diferencia entre la renta que podrá cobrar y las que tenga que pagar los trabajadores por una habitación de condiciones semejantes; en el articulado vigente ha sido suprimida esta disposición. Para Mario de la Cueva como consecuencia de esa supresión la aportación de la empresa al fondo de vivienda será pagada con ese ahorro.

Este es solo un argumento de critica sostiene el autor, pero no es definitivo; el artículo 151 constituía la piedra de toque del problema desde el punto de vista patronal y que su supresión era preocupación principal de ese sector, sin embargo el argumento económico aducido por el maestro De la Cueva no puede ser admitido sin mas; hace falta para objetarlo examinar como funcionaba esa obligación provisional en el contexto de la ley de 1970, debe tomarse en cuenta lo siguiente: las empresas podían cumplir la obligación haciendo una aportación para la construcción de habitaciones, dando habitaciones en arrendamiento en cuyo caso estaban autorizadas para cobrar el **seis por ciento** anual de su valor catastral por concepto de renta, provisionalmente harían el pago convencional del artículo 151.

En medida que la solución habitacional se debía lograr mediante convenios en los que se establecerían las modalidades para el cumplimiento de las obligaciones la Ley no señala valores determinados y en consecuencia, las aportaciones patronales podían ser de cualquier cuantía, en otras palabras no era posible calcular el valor de las aportaciones patronales que podían haber derivado de la ley de 1970 en función de un porcentaje del salario. La aportación patronal en los casos en que los trabajadores podían adquirir la casa en propiedad era limitada y en consecuencia cesaba al entregarse una cantidad inicial o un terreno o simplemente facilidades de financiamiento mientras que la aportación actual del cinco por ciento es permanente. Para los trabajadores la aportación patronal del cinco por ciento constituye, además un ahorro si se quiere a largo plazo, pero efectivo, tal como se dispone en el artículo 141 fracciones IV, V y VI de la Ley vigente, lo que obviamente duplica el beneficio.

Las anteriores consideraciones llevan a la conclusión de que no es posible valorar la responsabilidad patronal en uno y otro sistema en términos tales que pueda concluirse cual es la más alta; se cree que el cinco por ciento sobre el salario constituye una prestación más onerosa y en todo caso por constituir también un ahorro, más benéfico para el trabajador, que la combinación del pago provisional con la aportación definitiva; hay una imposibilidad de que los trabajadores reclamen de las empresas y necesidad de que esperen diez años para que les cumplan su derecho, ya que nada impide que por la vía de la contratación colectiva, se obtengan mejores beneficios habitacionales; en cuanto al segundo aspecto se cree que no es cierto ya que muchos trabajadores obtendrán habitación antes de los diez años al ser beneficiados con los créditos del INFONAVIT.

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

quehacer como organismo financiero de vivienda, deja por un lado en manos de las autoridades el desarrollo de tierra con servicios, y por otro en los particulares el riesgo inherente a la inversión, la responsabilidad frente al derechohabiente por la calidad de la obligación; el sector empresarial abarca todo el proceso desde la adquisición de la tierra hasta la entrega de llaves a los compradores pasando por los trámites, de alguna manera el Estado que es el encargado de vigilar los intereses de los trabajadores, creé que cumple apoyando al sector empresarial; y de esta manera el Estado proporciona *seguridad social*, que es la base para el desarrollo de todo el país, ya que sin esta no existiría el derecho a la vivienda y la dignidad del hombre como ser humano.

3.2 CREACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN TRIPARTITA.

En una reunión de los representantes del sector obrero, patronal y gubernamental, en el Palacio Nacional quedó constituida el 17 de mayo de 1971, por acuerdo del Presidente de la República, Lic. Luis Echeverría Álvarez, la COMISIÓN NACIONAL TRIPARTITA con representantes sectoriales de obreros, patrones y gobierno, como órgano consultivo del Jefe del Ejecutivo Federal, para estudiar y orientar la política de desarrollo económico y social del país. Desde luego se advierte que se trata de un órgano dependiente de la administración pública para los fines indicados, en una publicación oficial se precisa la naturaleza del mencionado órgano en los términos siguientes:

La Comisión Nacional Tripartita es la expresión de una política de gobierno, es la manifestación de una nueva forma de conducción de los asuntos públicos que ha hecho del diálogo, la participación y la corresponsabilidad, sus características distintivas y más relevantes; conforme a la intención del Ejecutivo Federal, la tripartita configura un importante órgano de consulta; un foro además en el que se busca por medio de la confrontación de las ideas y el entendimiento operativo salvar las contradicciones derivadas de nuestra estructura económica, en un esfuerzo conjunto del gobierno y de los diferentes sectores para orientar la actividad de todos conforme a los intereses del país. La Comisión no fue concebida únicamente como un organismo técnico encargado de propiciar y realizar

estudios sobre ciertos temas de relevancia nacional, tampoco como una instancia para plantear, esporádicamente, problemas cuya solución exija un consenso explícito de los factores de producción.

El establecimiento de este organismo obedece a necesidades más permanentes y a objetivos más ambiciosos, su creación expresa el espíritu de un régimen político que funda su conducta en la coordinación de esfuerzos, responde a la convicción de que las grandes transformaciones que el país exige tiene que hacerse entre todos sin lesionar los vínculos de la unidad nacional, si no por el contrario, fortaleciéndolos con una firme voluntad de solidaridad social. El diálogo es solo un primer paso en el proceso de incorporar a todos los sectores del país a la resolución de las grandes cuestiones nacionales. No se justifica por sí solo, sin la participación y corresponsabilidad. La mera expresión de las ideas o la defensa de intereses por más legítimos que sean, sólo tienen sentido a la medida en que comprometen para un esfuerzo de transformación nacional; en la medida en que se plantea el compromiso de participar en la resolución de aquellos aspectos de la realidad del país ante la cual han definido su postura los diversos sectores.

El Gobierno de la República es el representante legítimo del interés nacional, la voluntad general y así mismo, como el propio presidente lo ha señalado, el coordinador de las tareas nacionales, responsable de la orientación de la economía, del sentido del proceso de crecimiento y promotor de la participación de los sectores del país. Ante la necesidad que existe de reorientar la estrategia del desarrollo mexicano, el Ejecutivo de la Unión ha planteado la necesidad, desde los primeros días de su régimen, de afianzar una alianza nacional y nacionalista de los factores productivos, uno de cuyos instrumentos operativos ha sido precisamente, La Comisión Nacional Tripartita. Así, el funcionamiento mismo de la tripartita representa una invitación permanente a pronunciarse sobre cuestiones socio-económicas nacionales que vayan más allá de los intereses sectoriales inmediatos.

Las actividades y la naturaleza han de contemplarse en varias dimensiones, primero en cuanto contribuyen a fomentar entre los factores productivos una mejor conciencia respecto a la magnitud y complejidad de los problemas que afronta el país a las metas que persigue y

a las decisiones que deben tomar para asegurar la continuidad de nuestro proceso histórico, luego en la medida en que sus trabajos permitan al Ejecutivo conocer con mayor exactitud las posiciones de los sectores respecto de esas graves cuestiones y finalmente como un organismo consultivo de una gran relevancia que formula recomendaciones concretas relativas a los temas que comprende su agenda.

A la luz de la teoría integral, la administración pública por medio del estudio y del diálogo y tomando en cuenta la naturaleza social del artículo 123, en su función protectora y reivindicadora del proletariado podrá llevar a cabo los cambios estructurales contando con la cooperación de la representación patronal; pues para la resolución de los diversos problemas que estudie y emita una opinión el mencionado órgano facilitaran sin duda los cambios económicos mediante una estructuración fundada en la técnica y en la coordinación de esfuerzos. Pero después de lo que se ha explicado, el Presidente de la República tendrá que actuar no solo en ejercicio de poderes públicos, si no también de poderes sociales, pues el Jefe de la nación conjuga ambos poderes y puede dictar las resoluciones ejecutivas mas radicales conforme a los principios del derecho administrativo del trabajo y de la política social, que culminaran necesariamente en una definición de la justicia social para el presente y para el porvenir.

Ciertamente que la justicia social ha sido definida de distintas maneras en el orden doctrinario y legislativo en el extranjero y en nuestro país pero conforme a la teoría integral, la justicia social no se deriva de la Ley Federal del Trabajo por cuanto a este no se consigue como dice el artículo 2º de la ley, en el equilibrio de las relaciones entre trabajadores y patrones, concepto burgués, si no en la función reivindicatoria de los derechos del proletariado como se deriva del mensaje del artículo 123 constitucional tendientes a la socialización de los bienes de la producción; el Presidente de la República de acuerdo con los estudios y dictámenes que ponga en sus manos la Comisión Nacional Tripartita, podrá llevar a cabo los cambios que requieran las necesidades económicas del país, en orden con la evolución progresiva que los imponga, dictando las medidas, decretos o disposiciones que procedan.

El resultado de la reunión mencionada fue la Constitución de la Comisión Nacional Tripartita, a cuyo encargo quedó la tarea de buscar solución al problema social de la vivienda, quedó a cargo de la Quinta Comisión, los logros de esa comisión constituyen ya una realidad, los trabajadores desembocaron en una reforma constitucional y de la revisión del capítulo habitacional de la Nueva Ley Federal del Trabajo, nació con ello el INFONAVIT, como una institución financiera, igualmente de integración tripartita y surgió lo que puede llamarse la seguridad social habitacional.

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

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

CONSIDERANDO

- 1º Que los representantes de los sectores obrero y empresarial concientes de su responsabilidad nacional, entienden como valor inaplazable de solidaridad colaborar con el Gobierno de la República en el estudio, análisis y planteamiento de las cuestiones que se derivan de nuestro desarrollo social y económico, inspirada esta cooperación en los postulados de la Revolución Mexicana y aplicando para ello una mentalidad crítica, objetiva y realista frente a los problemas fundamentales del país ya que éste es el cambio adecuado para garantizar un auténtico progreso en beneficio de todos los mexicanos.
- 2º Que el equilibrio y preservación de nuestro sistema democrático se funda en mantener unidos los legítimos intereses de cada uno de la fórmula de la justicia social para todos, procurando una activa transformación del país que sea esencialmente mexicana.

- 3° Que es inmediata la necesidad de estudiar conjuntamente los problemas sobre inversiones, productividad, descentralización de la industria, desempleo, capacitación de los recursos humanos, industrias maquiladoras, exportaciones, carestía de la vida, vivienda popular y contaminación ambiental, a fin de lograr su mejor solución y de obtener su cauce a través de las instituciones creadas por el Constituyente de 1917.
- 4° A través de la confrontación se puede llegar a la unidad de las ideas y de la acción para hacer más eficaz el concurso de todos en el propósito del avance nacional, por medio de un enfoque moderno de nuestra problemática económica y social.
- 5° Que la meta del perfeccionamiento económico se sustenta en el beneficio de la mayoría, representado por una mejor redistribución de la riqueza nacional, ya que el propio desarrollo no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para garantizar al hombre una vida digna en el marco de la justicia y la libertad.
- 6° Que debe ser preocupación fundamental de los mexicanos incluir a los sectores de bajos ingresos en los beneficios de nuestro crecimiento económico por el cumplimiento irrestricto de la Constitución, cuyo fin último radica en la realización plena de la justicia social. En atención a todo lo anterior, La Comisión Nacional Tripartita, constituida en sesión plenaria el día 10 de junio de 1971, sometió a estudio y aprobó por unanimidad ajustar su estructura y funcionamiento a un reglamento”.

La Quinta Comisión hablaba de la vivienda popular estableciendo lo siguiente: Por conducto de esta Comisión de Estudio, la Comisión Nacional Tripartita ofreció a las altas autoridades de la nación la posibilidad de solucionar uno de los problemas más grandes que enfrenta el país, en la actualidad al crearse, por recomendaciones específicas de la Comisión el Instituto del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores.

El Instituto ha iniciado la gran tarea de dar cumplimiento a los postulados constitucionales de ofrecer habitación a todos los trabajadores mediante el otorgamiento de créditos y la promoción a la edificación de viviendas. Este mecanismo constituye ya la más importante institución social que se haya puesto en marcha durante las últimas décadas en nuestro país y justificará, por sí sólo, la existencia de la Comisión Nacional Tripartita. Al lograrse así una solución que responde a las inspiraciones de la clase trabajadora y a los postulados contenidos en el artículo 123 de nuestra carta fundamental se están sentando las bases para resolver solidariamente los grandes problemas nacionales.

El 24 de abril de 1972 se publicó la ley que creó el INFONAVIT, como respuesta de una sentida demanda de la clase trabajadora por ver cumplida la disposición prevista por el Constituyente de 1917, en el sentido en que los patrones estarían obligados a proporcionar a sus trabajadores viviendas cómodas e higiénicas, de aquella obligación se había eximido a las negociaciones con las características antes mencionadas; la fundación del INFONAVIT vino a resolver los problemas derivados de un sistema fragmentario y desigual, sin que por ello se deje de reconocer que para su época la disposición constitucional consolidó uno de los derechos laborales más avanzados del mundo. Fragmentario porque únicamente preveía la solución del problema de vivienda *-y en renta no en propiedad-* para los trabajadores que presten sus servicios en negociaciones que estén dentro de las poblaciones y desigual en cuanto que bastaba que una empresa estuviera con un número menor de 100 trabajadores para eximirla del cumplimiento de tal obligación.

Con posterioridad cuando la facultad reglamentaria del artículo 123 correspondía a los Congresos locales, *-de 1917 a 1929-* algunas leyes de los estados contenían disposiciones relacionadas con la vivienda, pero aún así el derecho de los trabajadores a una vivienda digna seguía sin ser atendido.

Para 1931 la Ley Federal del Trabajo reprodujo el precepto constitucional y confirió al Ejecutivo Federal y a las entidades federativas una facultad reglamentaria que después fue declarada inconstitucional, en 1956 se reformó la ley para salvar esa determinación pero el precepto constitucional continuó sin cumplirse en perjuicio de la clase trabajadora.

Ciertamente en ese período hubo algunas empresas que realizaron programas habitacionales, pero la falta de un sistema de financiamiento consistente, sustentado y sistematizado los alejó de los centros de trabajo y los avances tecnológicos hicieron posible que las empresas con mayores recursos económicos tuvieron una menor cantidad de mano de obra, propiciaron que hubiera un estancamiento en el propósito de cumplir con el mandato establecido en la Constitución.

En contraste con las demás conquistas que nos legó la Revolución Mexicana, es claro que lejos de avanzar en la solución del problema habitacional éste se agravó a diferencia de algunas otras disposiciones reflejadas en nuestra carta Magna de 1917 como norma o programa, como lo fueron la jornada laboral máxima, el trabajo de los menores y el seguro social.

La Ley Federal del Trabajo de 1970 reprodujo una vez más la obligación constitucional, pero continuó con el sistema desigual y fragmentario y además amplió la limitación del derecho habitacional exclusivamente a los trabajadores de planta permanente con antigüedad de un año y se concedió un plazo de tres años para que mediante convenios entre las empresas y los trabajadores se establecieran las modalidades para el cumplimiento de las obligaciones habitacionales, esta ley estableció que mientras no se les entregaran las habitaciones a los trabajadores éstos tendrían derecho a una compensación de carácter económico; resultaba evidente que la mayoría de las empresas escogerían cumplir su obligación con un pago en numerario así como que éste se convertiría en más dinero para el gasto familia, pero que no ayudaría a resolver el problema de vivienda de los trabajadores; por otra parte se hacía descansar la solución de tan delicados y problemas sociales en eventuales acuerdos, que en no pocas ocasiones podrían derivar en estériles enfrentamientos entre los factores de la producción.

De esa manera el justo reclamo de la clase trabajadora se fue acrecentando y así el 1º de mayo de 1971 una de las demandas más reiteradas del movimiento obrero fue la que dentro de la Comisión Tripartita se incluyera la temática de la vivienda de los trabajadores, como resultado de los trabajos de dicha Comisión nació la idea de que era un asunto en el que el

Gobierno Federal debía actuar de manera tutelar para con la clase trabajadora, cual es el espíritu de la legislación laboral mexicana, de que el sector empresarial tenía a su cargo la obligación tan largamente postergada de dotar de viviendas cómodas e higiénicas a sus trabajadores y como los beneficiarios de dicha prestación se encontraban alejados de la posibilidad de acceder a una vivienda, debería abordarse el problema por medio de un mecanismo -ya existente en México, por cierto que ya había probado su eficacia en los tribunales laborales y en el IMSS: *el tripartismo*.

La concepción del Instituto surgió del reconocimiento de la imposibilidad práctica de dotar de vivienda a todos los trabajadores, tanto por la insuficiencia de recursos financieros como por el hecho de que no todos estarían necesariamente interesados en adquirirla, surgió también como una muestra de solidaridad ya que los trabajadores con menos necesidades habitacionales difieren sus derechos en favor de los más necesitados; se constituyó alrededor de la creación de un fondo revolvente y consistente para el financiamiento a la construcción y para el otorgamiento de créditos individuales de vivienda. Se constituyó un fondo de ahorro que se devolvería a los trabajadores en los casos de terminación de relación laboral, de incapacidad, de jubilación o de fallecimiento y la creación de un mecanismo financiero para crear oferta de vivienda, fomentando a la vez una demanda real por ella, ya que los trabajadores accederían al crédito que de otra manera no tendrían.

Finalmente se hizo descansar la administración del sistema en la idea básica que le dio origen: el tripartismo, fórmula que está presente en los órganos de gobierno de la institución administradora así como en los cuerpos consultivos a nivel regional; quedó definido en la Ley que los trabajadores podrían destinar los créditos que el INFONAVIT les otorgara para la adquisición de una vivienda financiada por el propio Instituto, o por terceros, o bien para la construcción en terrenos propios, para la ampliación, reparación o mejoras de la vivienda de su propiedad, o incluso para liquidar los pasivos derivados de los conceptos anteriores. El INFONAVIT surge como una acción de justicia y solidaridad social, la *fórmula infonavit* contiene elementos de justicia social que permiten a los trabajadores de escasos ingresos el acceder a una vivienda al poner a su disposición créditos baratos y suficientes

El INFONAVIT conceptualmente se fundamenta en un espíritu justicia, ya que permite por una parte que los trabajadores que no tengan acceso a un crédito puedan disponer de un ahorro y por otra a los que sí adquirieron una vivienda *Infonavit* constituir y disponer de un patrimonio que les de seguridad, mejorando substancialmente sus condiciones de bienestar; es finalmente el *sistema Infonavit* de un profundo sentido solidario ya que además de contribuir a la creación de espacios habitacionales y de crear un mecanismo que propicia el cumplimiento de una obligación patronal, obligación que quizás no podría ser cumplida por la mayoría de los patrones, estimula el fortalecimiento de los vínculos de clase que tan convenientes resultan entre los trabajadores al saberse copartícipes en un esfuerzo común y los sensibiliza al hecho de que si bien su problema habitacional se resuelve en cumplimiento de una obligación patronal, ello se logra también gracias a la solidaridad y al esfuerzo de otros compañeros trabajadores.

Es imprescindible remarcar que el nacimiento del Instituto fue también una acción de justicia cuando junto a el y a partir de el podemos hablar de un primer sistema nacional de vivienda, o lo que es lo mismo, de un primer conjunto de reglas y procedimientos que respondieron a una vieja aspiración social recogida por la Constitución de 1917 que desde 1972 cobró una forma institucionalizada.

Hasta antes de 1972 las necesidades de vivienda de los trabajadores eran atendidas en forma parcial y con algunos acuerdos entre las partes; es a partir de ese año cuando se encuentra un cauce jurídico constitucional y reglamentario mediante el cual se establece un fondo nacional de la vivienda y consecuentemente el INFONAVIT lográndose así una respuesta al problema de la vivienda de alcance general y nacional. Al fundarse el INFONAVIT no había en México una industria de construcción de viviendas suficientemente desarrollada que permitiera generar la oferta suficientemente para los primeros acreditados aún sobre la base de los entonces reducidos recursos del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Por ello dejar la conciliación entre la oferta y la demanda al libre juego de las fuerzas económicas hubiera provocado un encarecimiento natural de las viviendas existentes en el

mercado y la consecuente insuficiencia del monto de los créditos destinados para que los trabajadores las adquirieran. Es por ello que en la primera etapa del INFONAVIT, éste tuvo que promover y financiar la construcción de conjuntos habitacionales directamente, son de esta época los grandes desarrollos inmobiliarios que el INFONAVIT financió en la ciudad de México. Es también cuando se comienza a desarrollar una cultura inmobiliaria misma que no existía antes; en sus inicios los trabajadores sentían no ser propietarios de su vivienda y consecuentemente, eran frecuentes la falta de mantenimiento, el vandalismo y el descuido generalizado de los conjuntos habitacionales. Poco a poco se fue creando en la conciencia de la población derechohabiente la idea de la conservación de su patrimonio. De 1976 a 1980, se aprecia un mejor cuidado de la vivienda y de las áreas libres y la cultura *Infonavit* llegó a formar parte del desarrollo urbano siendo frecuente que los vehículos de transporte público, las estaciones del mismo, los planos de las ciudades y la identificación de los rumbos tomaran como punto de referencia las unidades habitacionales creadas por este Instituto, se convirtieron con frecuencia en las zonas mejor desarrolladas, completas y equipadas del entorno urbano de las ciudades.

El INFONAVIT en 20 años contribuyó a crear infraestructura en las ciudades, la vivienda así considerada no son sólo muros y techos sino las obras de bienestar social, de recreación y de cultura que las rodean; los créditos para la adquisición de vivienda se asignaban a los trabajadores por medio de los sistemas de puntuación que si bien tenían elementos de subjetividad se hicieron reformas al régimen jurídico de los créditos y de los depósitos de los trabajadores se introdujo en el INFONAVIT la figura de la transmisión de la propiedad en favor de los familiares de los trabajadores que fallecieran sin necesidad de recurrir a la legislación civil de la materia, se previó la posibilidad de que las operaciones que el INFONAVIT celebrara se realizaran sin la intervención de los notarios públicos se precisó la devolución del doble fondo de ahorro acumulado en favor de los trabajadores o en su caso beneficiarios, tratándose de incapacidad, jubilación o fallecimiento.

La acción del INFONAVIT se manifestó en sus primeros quince años como una de alta trascendencia para la vivienda de los trabajadores, pero conforme pasó el tiempo empezó a mostrar signos de debilitamiento; la ley del INFONAVIT, avanzada para su época, no

previó los acelerados procesos inflacionarios que se presentarían en los setentas y sobre todo en los ochentas, el fondo de ahorro comenzó a representar un decreciente valor real al expresarse en valor nominal y no pagar intereses en las cuentas individuales con lo cual una de las dos prestaciones básicas del INFONAVIT, el ahorro comenzó a sufrir un acelerado deterioro. Además los créditos expresados en dinero se comenzaron a amortizar muy aceleradamente en cuanto a su valor nominal, lo que condujo a la recuperación de los mismos equivaliera alrededor del 12% por cada crédito otorgado.

A principios de 1975 se adoptó la práctica de descontar al trabajador un 18% de su salario (14%, si percibía el salario mínimo) abandonando la rigidez de una tabla de amortización tradicional y hacia 1987 se introducen por acuerdo del Consejo de Administración reformas al régimen de recuperación de créditos para traducir sus saldos a la expresión de múltiplos de salario mínimo vigente en el momento del pago de cada una de las amortizaciones, en otras palabras se indexó la recuperación. Con esta disposición se fortaleció al INFONAVIT pero al tenerse una tasa fija de interés del 4% en los financiamientos y una constante en la fórmula para el pago de amortizaciones en 20 años transcurridos a los cuales los saldos se cancelaban, los niveles de recuperación se incrementaron en es cierto modo, pero no a los niveles deseados; se estima que la recuperación ascendió prácticamente al 50 % pero no al 100% debido además a que una alta proporción de los créditos habían sido destinados a trabajadores que ganaban el salario mínimo con lo cual su recuperación se vio comprometida.

En resumen estos ajustes a las políticas financieras al Instituto fueron positivas pero no suficientes, resultaba indispensable modificar las constantes de la *fórmula* para dinamizar el proceso de recuperación y hacer que el fondo constituido por el INFONAVIT fuese realmente revolviente y eso fue lo que se buscó en las reformas hechas en 1992 cuando se creó el nuevo INFONAVIT.

Los resultados de éste organismo en sus primeros veinte años de actividad fueron sin duda de gran importancia; el saldo puede considerarse como altamente positivo, para 1992 eran ya millones de mexicanos los que habitaban una vivienda financiada por el INFONAVIT su

acción podía notarse a lo largo y ancho del territorio nacional. La constitución de esta poderosa herramienta de justicia social, su formación e integración, sus características administrativas, la capacidad de su personal, la especialización y profesionalismo de las gentes que en ella han colaborado, sentaron sus bases para su consolidación, misma que tendrá lugar en el sexenio de la modernización.

El crecimiento de las ciudades y la atención a la vivienda constituyeron dos procesos correlativos ante los cuales el Estado tuvo que incidir directa y coordinadamente, se trataba de convertir planes en acciones concretas de organización del espacio urbano del aprovechamiento de las redes de infraestructura y equipamiento instalado, de diversificación de la oferta de vivienda y del funcionamiento eficiente de los organismos públicos, se requería además de una concepción integral del desarrollo social que armonizará la necesidad de crecer beneficiando a los más, sin comprometer las posibilidades de las futuras generaciones; las políticas sociales deberían ser impulsadas a la luz de una nueva concepción de desarrollo sustentable que les diera sentido y fuerza en el momento de sus aplicaciones concretas, así se emprendieron acciones combinadas, dirigidas al combate a la pobreza, el desarrollo urbano y regional, a la promoción de la vivienda y a la protección del medio ambiente; el llevar a cabo acciones instituciones coherentes y armónicas permitió avanzar en las políticas sociales, entre las cuales las políticas de vivienda fue desde el inicio de la administración concebida como prioritaria.

Un ejemplo de coordinación y coherencia lo constituye la decisión de apoyar y consolidar el **Sistema Nacional de Vivienda que no es otra cosa que el conjunto integrado y armónico de las relaciones jurídicas económicas, sociales, políticas, tecnológicas y metodológicas que dan coherencia a las acciones, instrumentos y procedimientos de los sectores público, social y privado orientados a la satisfacción de las necesidades de vivienda**; el Sistema Nacional de Vivienda se planteó los siguientes objetivos:

- Fortalecer los mecanismos de coordinación entre los organismos públicos de vivienda;
- Orientar los beneficios a grupos de menores ingresos;
- Modernizar los instrumentos financieros;
- Apoyar los procesos de descentralización y desconcentración para modificar el patrón territorial de asentamientos humanos, y
- Actualizar el aparato productivo y de distribución de los insumos de la vivienda.

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

Lo anterior constituyó un conjunto de respuestas articuladas con lo que se hizo frente a la multiplicidad de problemas y alternativas de solución inherentes al proceso de generación de vivienda.

El esfuerzo por catalizar la producción de vivienda mediante la participación concertada de los sectores públicos, privado y social ha rendido frutos; los retos se convirtieron en una buena proporción, en oportunidades, tanto en lo financiero como en el marco jurídico, ya que la desregularización, además de disminuir costos innecesarios, al reducir los trámites para la obtención de licencias y para la titulación, ha estimulado la inversión y favorecido a los beneficiarios de créditos de vivienda de interés social y popular, a la mayor eficiencia lograda a las nuevas políticas en lo financiero y administrativo debe de agregarse, en justicia, lo hecho en apoyo a la autogestión; favorecerla significó adecuar los programas existentes a las necesidades, una oferta diversa de opciones de crédito para el mejoramiento y construcción progresiva de vivienda, así como el acceso a materiales de construcción más

baratos, accesibles a los sectores de bajos recursos tanto en el medio rural como en el urbano; mientras corría el tiempo indispensable para implementar los cambios y superar las resistencias que todo cambio trae consigo, las necesidades no disminuían, por lo tanto era preciso lograr que el ritmo de generación de vivienda y de otorgamiento de apoyos financieros no solo disminuyera si no que incluso se incrementara; datos dados por la SEDESOL y la Subsecretaría de Vivienda y bienes inmuebles (México 1992).

3.3 LOS FINES DEL INFONAVIT DENTRO Y FUERA DEL SAR.

Por su trascendencia e impacto social debe hacerse mención a las reformas y adiciones aprobadas por el Poder Legislativo al Código Civil en julio de 1993, las cuales formularon la intervención del Estado en materia inquilinaria, circunstancias diversas condujeron a posponer su aplicación, pero en su forma actual o modificada establecerá una nueva dinámica de estímulo a la generación de vivienda para alquiler, su característica más relevante consiste en poner fin a los contratos de “*renta congelada*” aspecto que aún se sigue debatiendo, consensualmente inhibe la expansión de oferta de vivienda para renta.

Las reformas propuestas a una versión modificada deberán estimular la generación de vivienda para renta, así como proteger al inquilino, mediante estas acciones de desregulación se busca estimular a los inversionistas, simultáneamente convendrá crear mecanismos que permitan evitar los excesos del mercado y velen por la adecuada protección del arrendamiento; la coherencia constitucional entre el derecho a la propiedad del artículo 27 y el derecho a la vivienda del artículo 4º, puede y debe traducirse en criterios prácticos que eviten posibles abusos entre las partes contratantes.

En febrero de 1992 como resultado de las *Nuevas Políticas de Vivienda*, el INFONAVIT se transformó, la importancia y trascendencia del Instituto en el campo de la vivienda está más allá de toda la discusión en los años de trascendencia ha contribuido a dotar a varios millones de vivienda, factores diversos, entre los que destacan el acelerado proceso inflacionario, su esquema de recuperación de créditos y de prácticas distorsionadas

adheridas al tiempo lo impidieron; ahora haciendo una breve reseña del INFONAVIT antes del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) expondremos lo siguiente: La Constitución de 1917 en su texto original estableció por primera vez en la historia del derecho del trabajo, la obligación de las empresas con más de cien trabajadores de proporcionar a éstos viviendas cómodas e higiénicas. Entre otras razones este precepto no fue cumplido salvo en contados casos por la carencia en el país de un mecanismo específico para llevar a cabo tan ambicioso proyecto.

Con el propósito de hacer realmente efectiva la disposición constitucional, en febrero 14 de 1972, se reformó la fracción XII del apartado “A” del artículo 123 de la constitución para extender su precepto a todos los trabajadores, obligando a su cumplimiento mediante aportaciones de las empresas a un fondo nacional de la vivienda, a fin de constituir depósitos a favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permitiera otorgar a estos créditos barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones, creándose un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones para administrar dicho fondo.

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

Con base a la disposición constitucional el 24 de abril de 1972 se publicó la Ley del INFONAVIT, la Ley citada establece mecanismos de financiamiento que en su origen respondía en la medida de lo posible, a las necesidades de habitación que los trabajadores del país presentaban, es preciso reconocer que el crecimiento de la población y los cambios

de la economía mexicana generan cambios; por lo que se requiere de un procedimiento más ágil para poder enfrentar la situación, por lo tanto para que el Instituto esté en mejor posición para enfrentar los retos que se le presentan es necesario adecuar la Ley en lo relativo al financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales a la asignación de los créditos y a la elección de vivienda que el trabajador pueda adquirir con el crédito que reciba; la situación económica del Instituto desarrolló sus funciones en los primeros veinte años que llevó de vida no pudo ser previsto en su origen, esto repercutió en que no se recuperaron créditos en su totalidad, que el poder adquisitivo de los depósitos a favor de los trabajadores se deteriore y que el capital del Instituto resulte en la actualidad para responder a sus obligaciones futuras; esto resalta la necesidad de modificar la estructura de los créditos, de tal manera que pueda asegurarse su recuperación ello permitirá que el Instituto preserve su capital.

A pesar de haber sido definido al Instituto como un organismo fiscal autónomo, tanto por limitaciones presupuestales como por el diseño de su estructura no pudo si no cumplir parcialmente con ese cometido, las principales limitaciones están relacionadas como la posibilidad de hacer efectiva la cobranza, ello provocó que se presentara una inadecuada captación de las aportaciones e incumplimiento en su pago al Instituto, así como deficiencias en la entrega del mismo, de los descuentos que se deberían de haber aplicado el pago de abonos para cubrir créditos otorgados por el propio organismo, en consecuencia la Iniciativa propone dotar al Instituto de todas las facultades necesarias para que pueda desempeñar cabalmente su función de organismo fiscal autónomo.

Con el paso del tiempo, la modernización del régimen de operación del Instituto permitirá el financiamiento de un número mayor de viviendas ante una creciente demanda de las mismas por parte de los trabajadores; por todo lo anterior la iniciativa tiene por objeto adecuar la normatividad aplicable al organismo citado a los depósitos en favor de los trabajadores y a los sistemas de crédito a la vivienda con los propósitos siguientes:

- ❖ Modificar las características de los créditos que otorga el Instituto de tal forma que pueda construirse un número creciente de viviendas;
- ❖ Dar las bases para que se creen mecanismos de valoración objetiva para la asignación de los créditos, que al mismo tiempo respeten los principios de equidad y permitan su recuperación;
- ❖ Que los depósitos a favor de los trabajadores se constituyan en instituciones de crédito a fin de que los mismos tengan conocimientos de los saldos a su favor y además que el Instituto se encuentre en posibilidades de pagar a sus trabajadores un mejor rendimiento sobre su ahorro;
- ❖ Generar una mayor oferta de vivienda con más transparencia, y
- ❖ Adecuar la organización y estructura del Instituto a fin de que pueda cumplir de mejor manera los propósitos anteriores.

A tal efecto la Iniciativa propone:

“Las aportaciones del 5% destinadas al financiamiento de la vivienda se acrediten en una subcuenta relativa al fondo nacional de la vivienda de *las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro de los trabajadores* previstas en la iniciativa de decreto que modificó la Ley del Seguro Social, que se somete a la consideración del Congreso; los saldos de la mencionada subcuenta causen intereses en función del remanente de operación del Instituto, se dote al INFONAVIT de facultades que le permitan 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 traducirá 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 con la capacidad 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 aplicarán 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 Congreso de Administración del Instituto;

se establezcan los términos y condiciones conforme a los cuales el Instituto deberá concursar los financiamientos para la construcción de conjuntos habitacionales, las garantías que para su otorgamiento deberían 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 a 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.

Las modificaciones que se proponen a la Ley no son ajenas al propósito del Instituto, por lo expuesto y con fundamento en la facultad que se confiere el artículo 71 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se presentó la Iniciativa de Decreto de reforma, adicionó y reformó diversas disposiciones de la Ley Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores”.¹⁷

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

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

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

¹⁷ Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. *Disposiciones legales*. INFONAVIT, México, 1993, págs., 95-100.

aportación de recursos fiscales y posteriormente con las aportaciones de los patrones y la recuperación, así fuera parcial de los créditos concedidos a los trabajadores; las circunstancias que se han agregado a su concepción original tienen que ver con la situación económica, los recursos experimentan una sustancial disminución ya que al deteriorarse los salarios, los recursos del Instituto fueron en 1988 en términos reales del 70% con respecto a 1982, en tanto que las aportaciones por trabajadores representaron sólo el 60%, de manera similar el otorgamiento de créditos con tasas de interés fijas significó una decreciente recuperación de los mismos y por ende una creciente descapitalización.

En 1987 el INFONAVIT introdujo modificaciones en su sistema de financiamiento ya que para entonces sólo recuperaba en promedio el 18.5% del valor real de los créditos otorgados, suponiendo una inflación del 50% y únicamente el 12.7% si éste fuera de 100%, el esquema adoptado en esa ocasión consistió en indexar sus operaciones al comportamiento de la economía, abandonando los valores absolutos y adoptando uno relativo: el salario mínimo. Como resultado de esas modificaciones, los sistemas reformados establecieron lo siguiente: el precio de la vivienda financiada se expresaría en su equivalente en número de veces el salario mínimo vigente en ese momento y ello consistiría el monto del crédito; se descontaría a los trabajadores acreditados el 20% del salario mínimo y el crédito se amortizará cuando el trabajador pagara el número de veces el salario mínimo objeto de crédito o bien cuando se cumpliera un plazo mínimo de 20 años.

En este sistema de financiamiento se pensaba garantizar una recuperación total de los recursos prestados al margen del cual fuese la inflación ya que se consideraba los pagos y el saldo insoluto se ajustarían automáticamente aquella con el incremento del salario mínimo.

Esta modificación lamentablemente no fue suficiente para resolver el problema de la creciente descapitalización del Instituto, entre otras razones debido a que ésta medida se aplicó tan sólo a partir de los créditos nuevos que se otorgaron a partir de ese año; por ello los recursos acreditados durante 15 años siguieron descapitalizándose, si bien es cierto que en 1992 recuperaba ya 53 centavos de cada peso prestado, no se había impedido la

descapitalización. Por otra parte con el paso del tiempo el sistema mediante el cual se asignaban los créditos se desvirtuó, en efecto de uno en el cual se asignaba a quienes más lo necesitaban se cayó en otro, en el llamado “*sistema de promociones*” en el cual era el promotor sindical o no quién proponía a los candidatos que recibirían los créditos con el cual se perdió objetividad.

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

1. Otorgamiento de crédito con base en un sistema objetivo de puntaje y una puntuación mínima para tener derecho a recibirlos.
2. La libertad del trabajador para elegir la vivienda nueva o usada de su preferencia.
3. Los montos del crédito.
4. La recuperación del crédito al 100%.
5. El sistema de subastas de financiamiento para la construcción de viviendas.

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

El Consejo de Administración del Instituto determinará cada semestre la puntuación mínima para tener derecho a un crédito, por otra parte cada trabajador podrá determinar en cualquier momento su puntuación.

De acuerdo con la nueva Ley el trabajador tendrá el derecho de elegir vivienda nueva o usada a la que se aplique el importe del crédito que reciba con cargo al Fondo Nacional de Vivienda, los montos del crédito se determinarán de acuerdo con la capacidad de pago del trabajador, el monto máximo será de 180 veces el salario mínimo mensual de la localidad menos el 5% para gastos de operación y financiamiento; una de las razones más importantes que determinaron el cambio en el sistema financiero del Instituto fue el hecho

de que se estaba recuperando únicamente alrededor del 53% de los créditos que otorgaba, de ahí que a partir de las modificaciones se tomaron medidas para que la recuperación fuera al 100%, como son:

- La aplicación del saldo de la subcuenta de vivienda del SAR del trabajador para sumarse al monto del crédito, por otra parte y a la vez como pago inicial;
- Fijar plazo no mayor de treinta años;
- Los descuentos serán del 25 % sobre el salario integrado, excepto en el caso de los trabajadores de salario mínimo en cuyo caso se descontará tan sólo el 20%;
- El saldo del fondo de ahorro también se aplicará como un incremento al monto del crédito y a la vez para la amortización del mismo, y
- El 5% de las aportaciones patronales se aplicarán para la amortización del crédito.

El INFONAVIT otorgará financiamientos para la construcción de viviendas a través de un sistema de subastas, el cual establece que los interesados pagarán una tasa de interés por dichos financiamientos, el Consejo de Administración formulará las convocatorias de las subastas tomando en cuenta la equidad y la distribución de los recursos, el Instituto presentaba entre otros dos problemas básicos en su estructura: la insuficiente recuperación de los créditos otorgados y su inadecuado sistema de informática; con respecto a la primera, el otorgamiento de créditos bajo el sistema de promociones no tomaban en cuenta la capacidad de pago de los trabajadores, de tal manera que el Instituto se veía obligado a reconocer quebrantos significativos en perjuicio del fondo de los trabajadores, en un ejercicio equívoco de la solidaridad ya que finalmente los trabajadores que no recibían crédito de vivienda. Con respecto de la informática: cuando nació el INFONAVIT no se consideró necesario constituir un sistema de información que registrara las aportaciones de los patrones en favor de los trabajadores derechohabientes, en lugar de eso se propuso y aceptó que se aprovecharan los sistemas de la SHCP.

El esquema del flujo de la información era, por tanto lo siguiente: los patrones aportaban bimestralmente, a lo largo del año, una suma global por sus trabajadores equivalente al 5% sobre el salario integrado así como las amortizaciones de crédito que las descontaban y en febrero del año siguiente.

FUERA DEL SAR

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

El Instituto asumía las responsabilidades frente a los trabajadores adquirentes y frente a las autoridades locales. El Instituto asumía la responsabilidad de la generación de vivienda obrera por medio del financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales. Las organizaciones sindicales o empresariales señalaban a los trabajadores que recibirían créditos individuales. Los financiamientos a la construcción de conjuntos y los programas de créditos individuales a los trabajadores descansaban sólo en la capacidad financiera y administrativa del INFONAVIT. El trabajador no participaba en la fiscalización de las aportaciones patronales del 5% de su salario al no contar con información suficiente sobre su cuenta individual y porque el sistema de Otorgamiento de crédito no premiaba el fondo acumulado.

DENTRO DEL SAR

Se recuperan en términos reales, los depositarios individuales de ahorro causan intereses en términos reales se homologan al SAR, con lo que se reivindica una prestación que beneficia a todos los demás derechohabientes; las condiciones de los financiamientos a la construcción de conjuntos habitacionales se aproximan a los del mercado; los financiamientos para construcción de viviendas se asignan por medio de subastas a los constructores o promotores de vivienda; en las subastas esas responsabilidades la asume la constructora; el Instituto canaliza oferta de vivienda nueva a los acreditados con apoyo en tres aspectos: uno de forma parcial y decreciente financia la construcción de viviendas por

medio de subastas, dos conjuntos habitacionales construidos por terceros, y tres financia conjuntos de vivienda en terrenos propiedad de los trabajadores, con cargo a sus créditos individuales. Los créditos a los trabajadores se otorgan conforme a un sistema de calificación que garantiza equidad y transparencia; el Instituto puede descontar financiamientos que los bancos hayan asignado a la construcción de conjuntos y hacer lo propio con créditos individuales para vivienda o bien concurrir con los bancos en otorgar créditos habitacionales complementarios, apoyándose en la infraestructura de las Instituciones de crédito y el trabajador participa activamente en la fiscalización al incorporarse el 5% al SAR y con el peso del fondo acumulado en su calificación para la obtención de un crédito.

La búsqueda de un sistema más oportuno y eficiente coincidió con la implementación del Sistema del Ahorro para el Retiro y se vio la conveniencia de que a través de la banca se manejara el registro de las aportaciones al INFONAVIT por parte de los patrones, para que a su vez la banca por conducto del Banco de México, canalizara al Instituto los recursos económicos, por consiguiente una vez realizados los análisis y las consultas pertinentes se propuso la reforma al Congreso de la Unión y así quedó plasmada en la Ley; la subcuenta de vivienda del SAR además de permitir contar con información oportuna para el Instituto permitirá como ventaja adicional que los trabajadores puedan controlar las aportaciones de sus propios patrones; además de lo anterior la Ley prevé que los derechohabientes tengan el beneficio de que su ahorro conserve, por lo menos su valor real de forma tal que en el nuevo INFONAVIT se tendrá que otorgar un rendimiento a su dinero el cual provendrá de los intereses que genere el Instituto en el proceso de financiamiento a las constructoras, ligando así el Sistema de Subastas de Financiamiento y el Reglamento de Otorgamiento de Crédito.

El Instituto ha entrado de lleno a un esquema cuyo principal objetivo será el administrar el fondo de manera más eficiente, otorgando créditos sin subsidios y dejando a un lado su participación en tareas constructivas, su función será la de financiar el desarrollo de conjuntos habitacionales eligiendo los que ofrezcan las mejores condiciones de calidad y precio para poder después asignar créditos individualizados a trabajadores que alcancen la

puntuación mínima, el Instituto ya no comprará terrenos ni elaborará planes maestros, ni conseguirá licencias con todo esto su función se asemejará más a la de un banco especializado en vivienda que a la de una institución constructora aprovechando las ventajas competitivas de la industria de la construcción y respetando las leyes del mercado.

En el INFONAVIT nació una nueva obligación, la de otorgar un crédito a todo aquel trabajador que demuestre contar con la puntuación mínima requerida, con el sistema anterior un trabajador podía llenar una o varias, *tarjetas de información* y nunca tenía la certeza de obtener un crédito, de esta manera un participante en el Sistema de Subastas tiene perfectamente preestablecido la etapa de su participación; el sector empresarial conoce bien las ventajas que representa la generación de vivienda en particular dos de ellas, el beneficio que recibe el trabajador y su familia cuando accede a una vivienda digna en propiedad y el beneficio que recibe la actividad económica en general y la industria de la construcción de vivienda motor del desarrollo. El INFONAVIT al redefinir su quehacer como organismo financiero de vivienda deja por un lado en manos de las autoridades el desarrollo de tierra con servicios y por otro, en los particulares el riesgo inherente a la inversión; la responsabilidad frente al derechohabiente por la calidad de la obra, la competencia con otros constructores, la productividad interna de su empresa en fin todo lo que conlleva una cultura de calidad en la producción de bienes y servicios en una economía de mercado; el sector empresarial abarcara ahora todo el proceso desde la adquisición de la tierra hasta la entrega de llaves a los compradores pasando por todos los trámites.

Cuando surgió el INFONAVIT el empresario consideró su aportación del 5% como una carga adicional sin comprender sus bondades, al paso de los años cuando el Instituto acumuló resultados se interesó en conocer apoyar y gestionar entre el Instituto el beneficio de las personas que tenía cerca y por quienes había aportado durante años; en efecto la demanda de viviendas que se canaliza a través de las Cámaras de Industria y de Comercio o de los Centros Empresariales; el SAR este mecanismo constituye uno de los elementos que contribuirían a incrementar en forma sustancial los recursos financieros de largo plazo para la generación de vivienda; el SAR se estableció mediante un sistema de reformas y adiciones al marco jurídico de la previsión social en nuestro país y cobró vigencia el 1º de

mayo de 1992, con el se busca aumentar el nivel del ahorro interno a fin de acumular recursos suficientes para financiar proyectos de inversión de largo plazo y apoyar el crecimiento sostenido de la economía, mejorar las condiciones de vida de las personas en edad de retiro y eliminar las barreras que limitan la participación de los trabajadores en los rendimientos mayores así como fomentar sistemáticamente el hábito de ahorro entre la población de menores ingresos ya que los trabajadores podrán hacer aportaciones específicas a su cuenta individual; el SAR se fundamenta en el establecimiento de cuentas individuales para cada trabajador divididas en dos subcuentas:

- La subcuenta de seguro de retiro, y
- La subcuenta de vivienda.

La *subcuenta para el retiro* en una primera fase se destinará íntegramente a la compra de instrumentos de inversión emitidos por el gobierno federal, buscando que los rendimientos obtenidos sean superiores a la tasa de inflación en una etapa posterior, los recursos de esta subcuenta podrán ser canalizados hacia sociedades de inversión operadas por instituciones de crédito, casas de bolsa, aseguradoras y sociedades operadoras bajo el riesgo del propio trabajador.

La *subcuenta de vivienda* será depositada en una cuenta constituida en el Banco de México y su rendimiento estará determinado en función del saldo remanente de operación del INFONAVIT; ésta reforma permitirá la supervisión del trabajador de los recursos y rendimientos correspondientes a su ahorro a través de los Estados de cuenta que le serán proporcionados periódicamente, teniendo el INFONAVIT la facultad de fiscalizar la cartera de créditos vigentes y vencidos a su favor. El ahorro que se capte por medio del SAR tiene como característica que está asegurado a largo plazo con un constante incremento, la importancia de estos recursos entre otros es el efecto multiplicador sobre la expansión de empresas y la generación de empleos aunque debe considerarse que sus beneficios se harán presentes sobre todo en el largo y mediano plazo.

De 1972 a 1982 el INFONAVIT devolvía los fondos ahorrados a favor de los trabajadores conforme a lo que entonces ordenaba el artículo 141 de la Ley Federal del Trabajo, como

ha quedado asentado este artículo quedó sin efecto desde 1982 y el INFONAVIT ha sido injustamente señalado a través de los años de que no cumplió con los trabajadores haciéndoles efectiva la devolución del ahorro acumulado durante 10 años; en aquellos tiempos los salarios eran tan bajos en cuantía que las aportaciones eran a su vez muy bajas y por ende lo ahorrado también de tal modo que el sistema de devolución, se dieron muchos casos en que se devolvieron varios fondos a un mismo trabajador ya que una vez ejercitado un derecho de devolución, volvían a tener una relación patronal y constituir un nuevo fondo para volverlos a reclamar.

Lo anterior provocaba una sobrecarga de trabajo innecesaria al Instituto, y luego a esto se suma la crisis económica del país provocó mucho desempleo, ocasionando que al INFONAVIT los trabajadores retiraran sus fondos; la Iniciativa de Ley da origen a las modificaciones a la Ley del INFONAVIT del 7 de Enero de 1982 que estableció el derecho a la devolución en su artículo 41; durante la década de 1982 a 1992 la manera de devolver los fondos se apegó a la modificación al artículo 141 de la ley Federal del Trabajo en enero 7 de 1982 combinadamente con el artículo 41 de la ley del INFONAVIT.

La Ley del INFONAVIT en su artículo 39 establece que ahora el fondo constituido en el mismo ganará intereses los cuales se derivan de algo circunstancial, o sea que se tomará en cuenta, en caso de haberlo, el remanente de operación institucional, a diferencia de dos décadas pasadas que no estipulaba ningún interés. El artículo 41 que establecía el requisito del año transcurrido para poder ejercer el derecho a solicitar alguna devolución de fondos, dejó de tener vigencia, toda vez que fue reformado y tal requisito desapareció, para los nuevos fondos o sea para los que se constituyen en el sistema del SAR; en esta nueva etapa institucional todo lo relativo al fondo de ahorro cambio, agregándose finalmente que por tal motivo, el propio artículo 141 de la Ley Federal del Trabajo, que era el sistema de todo el sistema anterior, fue derogado por decreto del 24 de febrero de 1992.

Por lo que se refiere propiamente al llamado fondo de retiro que es el nuevo importe a cargo de los patrones o sea el 2% pagado al IMSS, constituye junto con el INFONAVIT, el sistema SAR, son las dos subcuentas que forman la cuenta individual; este fondo será

devuelto al titular o a sus beneficiarios al igual que el del INFONAVIT con los intereses correspondientes, de fondo el trabajador podrá disponer parcialmente de algo, pero bajo ciertas limitaciones.

Por el lado de los ingresos los incrementos esperados como consecuencia de la aplicación del Sistema de Ahorro para el Retiro habrán de ser apoyados por el Instituto a través del programa de fiscalización y facilitación para el pago de aportaciones que permitan incrementar los ingresos, tanto por la vía de cuotas patronales, como por recuperación de créditos, estos programas se llevarán a cabo en estrecha coordinación con las autoridades fiscales y con el IMSS; durante 1994 se procuró un mayor control sobre las aportaciones de las cuentas individuales de los derechohabientes del Instituto, así como de la recuperación de los créditos a través del SAR. Los nuevos procedimientos que se convengan con las Instituciones de crédito entraron en vigor a partir del primer bimestre de 1994, lo que implicó establecer convenios, reglas y acuerdos que se transforman en acciones para cumplir con la ley.

3.4 LA LEY DEL INFONAVIT Y SU SITUACIÓN ACTUAL.

La Ley que creó el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 24 de abril de 1972 y es reglamentaria de la fracción XII del artículo 123 apartado "A" de la Constitución.

La Ley del Instituto del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores contiene, entre otras muchas, las siguientes disposiciones de previsión social que garantizan la seguridad social de los trabajadores:

- Artículo 1 Esta ley es de utilidad social y de observancia general en toda la República.
- Artículo 2 Se crea un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se denomina **Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores** con domicilio en la ciudad de México.

- Artículo 3** El Instituto tiene por objeto:
- I. Administrar los recursos del fondo nacional de la vivienda;
 - II. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:
 - a) La adquisición de propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas;
 - b) La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones y;
 - c) El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.
 - III. Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores, y
 - IV. Lo demás en que se refiere la fracción XII del apartado “A” del artículo 123 constitucional y el título cuarto, capítulo III de la Ley Federal del Trabajo, así como lo que esta Ley establece.
- Artículo 4** El Instituto cuidará que sus actividades se realicen dentro de una política integrada de vivienda y desarrollo urbano. Para ello podrá coordinarse, con otros organismos públicos.
- Artículo 5** El patrimonio del Instituto se integra:
- I. Con el fondo nacional de la vivienda, que se constituye con las aportaciones que deben hacer los patrones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 123, apartado “A”, fracción XII de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y en el título cuarto, capítulo III de la Ley Federal del Trabajo y con los rendimientos que provengan de la inversión de estos recursos;
 - II. Con las aportaciones en numerarios, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal;
 - III. Con los bienes y derechos que adquiera por cualquier título, y

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

Artículo 6 Los órganos del Instituto serán: La Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia, el Director General, dos Directores Sectoriales, la Comisión de Inconformidades y de Valuación y las Comisiones Consultivas Regionales.

Artículo 7 La Asamblea General es la autoridad suprema del Instituto y se integrará en forma tripartita con cuarenta y cinco miembros designados: Quince por el Ejecutivo Federal; quince por las organizaciones nacionales de trabajadores y quince por las organizaciones nacionales patronales y un suplente por cada uno.

Los miembros de la Asamblea General durarán en su cargo seis años y podrán ser removidos libremente por quien los designe.

Artículo 8. El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaria del Trabajo y Previsión Social, fijará las bases para determinar las organizaciones nacionales de trabajadores y patrones que intervendrán en la designación de la Asamblea General

Artículo 9. La Asamblea General deberá reunirse por lo menos dos veces al año.

Artículo 10. La Asamblea General tendrá las atribuciones y funciones siguientes:

- I. Examinar y en su caso aprobar, dentro de los tres últimos tres meses del año, el presupuesto de ingresos y egresos y los planes de labores y de financiamiento del Instituto para el siguiente año;
- II. Examinar y en su caso aprobar dentro de los cuatro primeros meses del año, los estados financieros que resulten de la operación en el último ejercicio, los dictámenes de la Comisión de Vigilancia y el informe de actividades de la institución;

- III. Decidir, señalando su jurisdicción, sobre el establecimiento y modificación o supresión de las comisiones Consultivas Regionales del Instituto;
- IV. Expedir los reglamentos del instituto;
- V. Establecer las reglas para el otorgamiento de créditos y para la operación de los depósitos a los que se refiere esta ley;
- VI. Examinar y aprobar anualmente el presupuestos de gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto, los que no deberán exceder del uno y medio por ciento de los recursos totales que maneje;
- VII. Determinar a propuesta del Consejo de Administración, las reservas que deben constituirse para asegurar la operación del fondo nacional de la vivienda y el cumplimiento de los demás fines y obligaciones del instituto. Estas reservas deberán invertirse en valores de instituciones gubernamentales, y
- VIII. Las demás necesarias para el cumplimiento de los fines del instituto, que no se encuentren encomendadas a otro órgano del mismo.

Artículo 11 Las sesiones de la Asamblea General serán presididas en forma rotativa, en el orden que establece el artículo 7 por el miembro que cada uno de los representantes designe.

Artículo 12. El Consejo de Administración estará integrado por quince miembros, designados por la Asamblea General en la forma siguiente: cinco a proposición de los representantes del Gobierno Federal, cinco a proposición de los trabajadores y cinco propuestos por los representantes de los patrones ante la misma Asamblea General. Los miembros del Consejo de Administración no lo podrán ser de la Asamblea General.

Artículo 13. Los consejeros durarán en su cargo seis años y serán removidos por la Asamblea General, a petición de la representación que los hubiera propuesto. La solicitud de remoción que presente el sector se hará por conducto del Director General.

Artículo 14. Los miembros del Consejo de Administración presidirán las sesiones en forma rotativa por las representaciones en el orden a que se refiere el artículo 12 y dentro de cada una de ellas, por orden alfabético.

Artículo. 15 El Consejo de Administración sesionará por lo menos dos veces al mes.

Esta ley también estableció que la Comisión conocerá de las controversias que se susciten sobre el valor de las prestaciones que las empresas estuvieren otorgando a los trabajadores, en materia de habitación, para decidir si son inferiores, iguales o superiores al porcentaje consignado en el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo y poder determinar las aportaciones que deban enterar al instituto o si quedan exentas de tal aportación. También señala la obligación de los patrones y son las siguientes: inscribirse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto y dar avisos a que se refiere el artículo 31 de la ley; efectuar las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores, en los términos de la ley Federal del Trabajo y hacerlos descuentos a sus trabajadores en sus salarios conforme a lo previsto en los artículos 97 y 110 de la LFT

El INFONAVIT para esos efectos tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, facultado para determinar en caso de incumplimiento el importe de las aportaciones patronales y sus bases para su liquidación y para su cobro. El cobro y ejecución de los créditos no cubiertos estarán a cargo de la oficina Federal de Hacienda que corresponda, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación (CFF), en el caso de que el patrón no cumpla con la obligación de inscribir al trabajador o de aportar al fondo nacional de la vivienda las cantidades que deba enterar, los trabajadores tienen derecho de acudir al Instituto proporcionándole los informes correspondientes; sin que ello releve al patrón del cumplimiento de su obligación y lo estime en sus sanciones en que hubiere incurrido.

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

El artículo 41, de la ley del INFONAVIT, es de suma importancia y que establece lo siguiente: para los efectos de la primera parte de la fracción V del artículo 141 de la LFT, se entenderá que un trabajador ha dejado de estar sujeto a una relación de trabajo, cuando deje de prestar sus servicios a un patrón por un periodo mínimo de doce meses, a menos de que exista litigio pendiente sobre la subsistencia de la relación de trabajo.

Cuando un trabajador se encuentre en el caso que prevé lo anterior y hubiera recibido un préstamo del instituto, éste le otorgará una prórroga sin causa de intereses, en los pagos de amortización que tenga que hacerle por concepto de capital e intereses. La prórroga tendrá un plazo máximo de doce meses y terminará anticipadamente cuando el trabajador vuelva a estar sujeto a una relación de trabajo; los recursos del Instituto se destinarán: al otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor en el Instituto, el importe de estos créditos deberán aplicarse a la adquisición en propiedad de habitación, la construcción, reparación, ampliación, o mejoras de habitaciones y el pago de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores; al financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales para ser adquiridas por los trabajadores, mediante créditos que les otorgue el Instituto. Estos financiamientos solo se concederán por concurso tratándose de programas habitacionales aprobados por el Instituto y que se ajusten a las disposiciones aplicables en materia de construcción; el Instituto en todos los financiamientos que otorgue para la realización de conjuntos habitacionales, establecerá la obligación para quienes los construyan, de adquirir con preferencia, los

materiales que provengan de empresas ejidales cuando se encuentre en igualdad de calidad y precio.

En 1972 esa era la situación de dicha ley; en 1981 surge la obligación de enterar las aportaciones y los descuentos a los que se refiere el artículo 29, conforme a la base salarial establecida en el artículo 143 de la LFT; las solicitudes de devolución de fondo de ahorro que se hubieran presentado con anterioridad a la entrada en vigor de un decreto; las solicitudes para la continuación voluntaria dentro del régimen del INFONAVIT que se hubieran presentado con anterioridad. En 1983 las solicitudes de entrega de depósitos presentados con anterioridad a las reformas anteriores; en 1984 hay una reforma al artículo 51 de la ley del INFONAVIT; en 1985 las solicitudes de entrega de depósitos y de liberación de adeudos presentados con anterioridad a estas reformas; en 1992 surge el SAR y con este las reformas a los artículos 29, 36, 38, 39, 40, 42 y 59 de la ley del INFONAVIT que establecen el surgimiento de una subcuenta de vivienda, estableciendo lo siguiente:

El artículo 29 de la ley de 1972 del INFONAVIT establecía lo siguiente:

Son obligaciones de los patrones:

III. Hacer los descuentos a sus trabajadores en sus salarios, conforme a lo previsto en los artículos 97 y 110 de la LFT que se destinen al pago de abonos para cubrir prestamos otorgados por el instituto, así como enterar el importe de dichos descuentos en la forma y términos que establecen esta ley y sus reglamentos.

Después de 1992 la ley del INFONAVIT estableció lo siguiente:

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

En julio de 1997 la ley del INFONAVIT tiene reformas nuevamente, mismas que hasta ahora siguen vigentes.

El Artículo 29, Fracción III. Hacer los descuentos a sus trabajadores en sus servicios conforme a los artículos 97 y 110 de la LFT que se destinen al pago de abonos para cubrir préstamos otorgados por el instituto.

Así como se observó a manera de ejemplo, en este artículo 29 en los demás también surgió la figura de la subcuenta de vivienda; una reforma intencionada a la ley del INFONAVIT publicada en el DOF del 24 de febrero de 1992, ha puesto de manifiesto la intención del Gobierno de acabar con la manipulación que los miembros del consejo técnico, líderes obreros y algunos de los otros sectores hacían con las obras a las compañías constructoras de los propios consejeros se ha inventado un mecanismo de entrega de aportaciones empresariales a través de la banca, al parejo de las cuentas de ahorro para el retiro que también se han impuesto reformando la LSS; primero con los acuerdos del 1º de mayo de 1992 sobre el SAR y después con el nacimiento de la ley del SAR de julio de 1996.

La ley vigente del INFONAVIT establece en términos generales lo siguiente:

- El patrimonio del INFONAVIT se integra de:
- Las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal;
- De las cantidades y comisiones que obtengan por los servicios que preste;
- Con los montos que se obtengan de las actualizaciones, recargos, sanciones y multas;
- Con los bienes y derechos que adquiera por cualquier título, y
- Con los rendimientos que obtenga de la inversión de los recursos

Las aportaciones de los patrones a las subcuentas de vivienda son patrimonio de los trabajadores.

La Comisión de Inconformidades y de Valuación se integrará en forma tripartita con un miembro por cada representación, cada miembro propietario designará su suplente. Los patrones estarán obligados siempre que contraten un trabajador a solicitarle su Clave Única de Registro de Población (CURP); e inscribirán a sus trabajadores con el salario que percibe a su momento de inscripción; determinar el monto de las aportaciones del cinco por ciento sobre el salario de los trabajadores a su servicio y a efectuar el pago 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 del ahorro para el retiro en los términos de la ley y sus reglamentos así como lo previsto en la LSS y la LFT; estas aportaciones son gastos de previsión de las empresas y forman parte del patrimonio del trabajador; el registro sobre la individualización de los recursos de la subcuenta de vivienda de las cuentas individuales de los sistemas del ahorro para el retiro estarán a cargo de las administradoras de fondos para el retiro.

Proporcionar al Instituto los elementos necesarios para precisar la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones a su cargo, así como permitir las inspecciones y visitas domiciliarias que practique el Instituto, las que se sujetarán a lo establecido por la ley del INFONAVIT, el CFF; la administradora de fondos para el retiro en la que el trabajador se encuentre registrado tendrá a petición del mismo la obligación de individualizar las aportaciones; en caso de sustitución patronal el patrón sustituido será solidariamente responsable con el nuevo de las obligaciones derivadas de la ley del INFONAVIT nacidas antes de la fecha de la sustitución hasta por el término de dos años, concluido el cual todas las responsabilidades serán atribuidas al nuevo patrón. Las autoridades receptoras son aquellas autorizadas por los institutos de seguridad social para recibir el pago de las cuotas del seguro de retiro y descuentos de vivienda al fondo nacional de vivienda y de aportaciones voluntarias; el Instituto deberá abonar a la subcuenta de vivienda del trabajador el importe de las aportaciones recibidas, así como los intereses determinados conforme al artículo 39; determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones y demás sujetos obligados por la ley, revisar los dictámenes formulados por contadores públicos sobre el cumplimiento de las disposiciones contenidas; hacer efectivas las garantías de interés fiscal ofrecidas a favor del Instituto, incluyendo

fianza en los términos del CFF; conocer y resolver las solicitudes de devolución y compensación de cantidades pagadas indebidamente o en exceso.

El trabajador tendrá en todo momento a solicitar información de las administradoras del fondo para el retiro, las llamadas Administradoras del Fondo de Retiro (AFORES) sobre el monto de las aportaciones registradas a su favor; al terminar la relación de trabajo, el patrón deberá entregar al trabajador una constancia de la clave de registro; el Instituto podrá emitir y notificar liquidaciones para el cobro de las aportaciones y descuentos; las subcuentas de vivienda están exentas de toda clase de impuestos, el derecho del trabajador y en su caso los beneficiarios a recibir los recursos de la subcuenta de vivienda prescribe a favor del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda a los diez años de que sean exigibles.

En los términos de la fracción XII del artículo 123, apartado "A" de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; según estableció la ley vigente del INFONAVIT la administración de este instituto estará a cargo del mismo; las aportaciones así como los descuentos para cubrir los créditos que otorgue el Instituto que reciban las entidades receptoras autorizadas, deberán ser transferidas a la cuenta que el Banco de México le lleve al Instituto; al momento en que el trabajador reciba crédito del Instituto, el saldo de la subcuenta de la vivienda de su cuenta individual se pagará como pago inicial de alguno de los conceptos antes mencionados, durante la vigencia del crédito concedido al trabajador, las aportaciones patronales a su favor se aplicarán a reducir el saldo insoluto a cargo del propio trabajador; el trabajador derechohabiente que obtenga un crédito de alguna entidad financiera para aplicarlo al pago de la construcción o adquisición de su habitación podrá dar en garantía de tal crédito el saldo de su subcuenta de vivienda: Dicha garantía únicamente cubrirá la falta de pago en que pueda incurrir el acreditado al perder su relación laboral; esta garantía se incrementará con las aportaciones patronales subsecuentes, que se abonen a la subcuenta de vivienda del trabajador. En el evento de que dicha garantía se haga efectiva, se efectuarán los retiros anticipados del saldo de la subcuenta de vivienda que corresponda para cubrir el monto de los incumplimientos de que se trate.

El Instituto no será sujeto de contribuciones federales, salvo los derechos de carácter federal correspondientes a la prestación de servicios públicos, el Instituto cubrirá el pago de los impuestos y derechos de carácter municipal. Los trabajadores tendrán en todo tiempo el derecho a realizar aportaciones voluntarias a su cuenta individual ya sea por el conducto de su patrón o por el mismo, con el consentimiento del trabajador el importe de las aportaciones voluntarias podrá ser transferido a la subcuenta de vivienda a fin de que sea aplicado para el Otorgamiento de un crédito. A de proteger el patrimonio de los trabajadores el Instituto podrá participar con empresas públicas y privadas para promover el desarrollo y abaratamiento de los créditos, el Instituto deberá informar a la Comisión Nacional del Sistema del Ahorro para el Retiro de las prórrogas otorgadas, las cuales no causan ningún interés.

3.5 LA LEY DEL SAR VIGENTE:

El día 24 de febrero de 1992 se reformaron los ordenamientos reguladores del Seguro Social y del INFONAVIT, con objeto de establecer un nuevo esquema de seguridad social denominado Sistema del Ahorro para el Retiro, que tiene por objeto generar cuentas individuales para los derechohabientes que tienen la obligación de afiliarse a regímenes obligatorios pero cuya finalidad se soporta en la generación de ahorro individual, con finalidad dual; procurar vivienda digna para los trabajadores y establecer un sistema personal y complementario de pensión . Posteriormente el 30 de abril de 1992 se emitió por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) el acuerdo por el que se establecen las reglas generales sobre el SAR, y por el Banco de México las reglas a las que deberán de sujetarse las cuentas individuales del SAR, mismas que han sufrido varias reformas.

Desde su implantación los sistemas de pensiones en América Latina se soportaban en el llamado puro, donde la solidaridad social, toda vez que no existe un método de reservas si no que las generaciones activas suministran los recursos económicos indispensables para que las personas en edad de retiro pueden obtener su pensión; este método se opone al llamado de capitalización, donde cada generación de población establece sus propias

reservas para la época del retiro, la mayor parte de los países del área han sufrido el deterioro de los tradicionales esquemas pensionarios. Augusto Iglesias y Rodrigo Acuña describen las causas más comunes de este deterioro:

- ❖ El acelerado crecimiento demográfico, donde las expectativas de vida han rebasado los sistemas actuariales;
- ❖ Extensión de beneficios a grupos sociales que no aportan;
- ❖ Bajos sistemas de acumulación;
- ❖ Beneficios definidos con independencia a las contribuciones;
- ❖ Aumento artificial de aportes cercanos a la edad de jubilación;
- ❖ Transferencia de recursos entre los diversos programas la seguridad social de tipo obligatorio;
- ❖ Altos costos de la administración por estructuras monopólicas y burocráticas, y
- ❖ La inflación que deteriora el nivel de pensiones.

Haberse establecido edades convencionales de jubilación como edades fijas para el retiro de la vida activa, o sea el derecho al retiro a partir de un determinado número de años o a una edad determinada, que ha implicado como consecuencia que muchos trabajadores que todavía pueden continuar en la actividad se constituya artificialmente en elementos pasivos que dejen procesos productivos y se convierten en consumidores de bienes y servicios, con una carga mayor cada vez más sobre la sociedad. La columna vertebral de cambio se refirió a la transformación de un sistema de reparto puro por otro de descapitalización individual con las siguientes variables:

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

- Sistema prioritario no complementario de pensiones, unificador de los métodos de pensiones;
- Prestadores de servicios especializados y cuentas individuales de ahorro controladas por los organismos privados de administración de recursos denominados “*administradoras de fondos de pensiones*” separado de lo público.

México no ajeno a esta corriente y con ajustes incorrectos a nuestra legislación se aceptó un Sistema del Ahorro para el Retiro, que deberá tener sensibles cambios, por que en la actualidad se presenta como lunar en ordenamientos que fueron creados para estructurar organismos fiscales autónomos, en cambio el método de ahorro, se soporta en el control individual de los entes financieros, no obstante que participa en su fiscalización cuatro dependencias y organismos del Gobierno Federal, razón por la cual la calificaron como sistema de transición y contenido híbrido que deberá afinarse en el transcurso del tiempo.

El 24 de febrero de 1992 se publicó la modificación a la legislación del Seguro Social, donde se incorpora un nuevo seguro denominado de retiro como lo estipula la nueva fracción quinta del artículo once del ordenamiento mencionado; con esta incorporación se pretende mejorar los ingresos de los trabajadores que dejen de prestar un servicio remunerado, proporcionar un ahorro que no pierda valor por inflación y lo más importante fomentar el nivel de ahorro del sistema financiero nacional.

El seguro referido fundamentó su mecanismo en algunos puntos del sistema chileno, pero debió ser adaptado a la realidad nacional, toda vez que no era factible sustituir un método de reparto por otro de capitalización individual, por ello se configuró un nuevo seguro de tipo complementario que se ubicó en forma inadecuada en la estructura de la Ley del Seguro Social, toda vez que se refiere a reglamentar el servicio público de seguridad social, por medio de un organismo público denominado Instituto Mexicano del Seguro Social, en cambio el seguro de retiro se diseñó en un Sistema de Ahorro para el Retiro, por medio de una cuenta dual, de vivienda y de ahorro y soportada en el esquema financiero nacional; de tal suerte que el organismo público referido no tiene intervención en este nuevo seguro, no

obstante las disposiciones relativas al control, base y hecho generador tiene el mismo origen, no es así como se refiere la forma de pago.

Las características del Seguro de Retiro son las siguientes:

- Se apoya en la legislación de la seguridad social un nuevo seguro de tipo obligatorio y de contenido híbrido por ser parte de un servicio público, sólo que el mismo es proporcionado por instituciones del sector financiero, sin poder calificarse de servicio concesionado sino delegado y soportado en la misma concesión para operar como banca o sociedad de inversión de tal suerte que la legislación de seguridad social no se preocupa en describir la autorización oficial, sino que lo presupone en su contexto;
- Los derechohabientes contarán con un nuevo apoyo para la época del retiro toda vez que a los planes de pensión, por invalidez, vejez, cesantía y muerte, se adiciona una cantidad suplementaria generada por el esfuerzo económico de los trabajadores en activo por medio de ahorro con el fin de obtener una cantidad complementaria al reunirse los supuestos del retiro;
- Se debe abrir una cuenta individual en el sistema financiero nacional a favor de cada uno de los trabajadores cotizantes, este registro es independiente a los que en su caso deben llevar los institutos de seguridad social y a las autoridades hacendarías, se considera que ello provoca duplicidad y gastos innecesarios, lo más adecuado es simplificar estos registros con objeto de que una sola entidad se encargue de efectuar los registros y de informar a todas las dependencias relacionadas con gravámenes a la nómina;
- El Sistema de Ahorro para el Retiro establece dos subcuentas, una soportada en el seguro para el retiro y la otra en las aportaciones al INFONAVIT regulada en la legislación de vivienda obrera, dos ordenamientos independientes establecen normas atinentes a un sólo sistema de ahorro, sería más benéfico que este sistema se estructurará en un sólo ordenamiento que normará todos los aspectos relevantes del mismo.

- Los patrones deben cotizar sobre una tasa del 2% sobre el salario integrado y los trabajadores en forma potestativa podrán incrementar su fondo con un porcentaje máximo a la cantidad aportada por los patrones; los patrones tendrán un tope para efectos del cálculo del salario base de cotización que es de 25 veces el salario mínimo general que rija en el DF, pero esta base se reduce a diez veces en el caso de la subcuenta de vivienda, se fijó un período de transición para que los patrones fueran los que individualizaran las aportaciones, que fue hasta el mes de septiembre de 1992, en tanto que la información de las instituciones bancarias se hiciera a partir de 1993 por ello los trabajadores tienen que recabar las cantidades que se le debe acreditar en estos periodos por medio de sus patrones sólo que ello provocará conflictos por que son pocos los patrones que tienen estructura administrativa que les permita individualizar las cuentas.

El órgano superior de este seguro es el Comité Técnico del Sistema de Ahorro para el Retiro, compuesto por representantes de las dependencias del Ejecutivo que intervienen en la administración del SAR, como son la SHCP, el IMSS, el Banco de México, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el INFONAVIT; estas entidades también tienen funciones autónomas de tipo fiscalizador lo que conduce a una participación multisectorial de vigilancia que no pareció adecuada, toda vez que sería suficiente un moderno sistema de coordinación para que una sola entidad realice ésta función; en lugar de calificarse como seguro este sistema de ahorro es propiamente una inversión financiera que se obliga a crear a los patrones en beneficio de sus trabajadores; el seguro es un contrato donde una compañía adquiere el compromiso de cubrir un siniestro por medio de una prima, en cambio en el sistema de ahorro, los trabajadores se obligan a mantener una cuenta en forma permanente y sólo por contadas excepciones podrán contar con la misma, pero al llegar a los extremos de retiro tiene la facultad de disponer de la suma del capital actualizado más los intereses, la razón del nombre es por forzar la inclusión de este beneficio suplementario en el marco de la legislación del Seguro Social la cual efectivamente, sí presenta el cobro de primas para proteger de siniestros.

Los patrones son los encargados de llenar los formularios y llevar los registros relativos al SAR, de tal suerte que se concentran en su contabilidad los informes y documentos que justifican su cumplimiento, los formularios se han estructurado para incluir las dos subcuentas, los datos de las aportaciones y la identificación del patrón cuando se refiera al pago, se concentran en el formulario denominado *SAR 01-1* y para los detalles de aportación de los trabajadores se utiliza el SAR, con la aclaración de que se deben de entregar formatos adicionales de parte de los patrones que incluyan los datos de registro de los titulares, por su parte las instituciones tienen que celebrar contrato de depósito con los cuentahabientes que entreguen sus ahorros a la referida empresa financiera, en la inteligencia que estas entidades actúan por cuenta y orden de los organismos de seguridad social que administra conforme a la ley éste importante servicio público.

Con la clave del registro federal de contribuyentes los trabajadores, unifican los registros del SAR y las personas adquieren la calidad de cuentahabientes toda vez que las instituciones tienen la obligación de abrir un registro donde se acumulen las cantidades de aportación en la llamada cuenta individual con la aclaración de que incluye los montos de las dos subcuentas; la identificación se compone de dos partes: los datos del registro federal de contribuyentes y el número de identificación del banco, el referido registro a su vez se presenta en cuatro secciones que son los cuatro caracteres alfabéticos de las primeras letras de los apellidos y del nombre los seis dígitos de la fecha de nacimiento, dos números de homo clave; como se puede ver estos datos son correlativos a las instituciones que se vinculan con la SHCP, por ser la que soporta su información en el multicitado RFC, sólo que el IMSS desarrolla su estructura de archivo y descripción de derechos por medio de otro registro autónomo de tal suerte que es inadecuado que el seguro para el retiro se estructure dentro de la órbita de este organismo, cuando el mismo no tiene acceso a su identificación y cumplimiento sin que son otras dependencias las que pueden en primer término verificar la satisfacción de la obligación; el pago se efectúa en los formatos referidos que adquieren el carácter de declaración y forma de pago, mismo que efectuará el patrón en los meses impares de cada mes, sin que se deba pago provisional, como acontecen en las demás ramas de Seguro Social, las instituciones bancarias tienen que proporcionar comprobantes a favor de los cuentahabientes registrados en la misma a partir

del primer bimestre de 1993 así mismo las instituciones de crédito tendrán que informar anualmente a los cuenta-habientes por medio de un estado de cuenta consolidado.

Las instituciones depositarán estos montos a más tardar el día cuarto hábil de su pago en la cuenta especial que lleva el Banco de México y los saldos de estas cuentas se ajustarán mensualmente, por medio de aplicar el saldo promedio diario mensual al índice nacional del consumidor del mes anterior al ajuste, posteriormente estos créditos se benefician del rendimiento de intereses a una tasa mínima del 2% mensual, sólo que la SHCP, esta tasa trimestralmente de acuerdo a los rendimientos que se generen de valores a largo plazo que circulen en el mercado; en caso de que se detecten errores en el pago por parte de los bancos, podrán devolver el importe pagado en forma indebida, si ello no acontece, la resolución del Comité Técnico del Sistema para el Retiro de fecha 10 de febrero de 1994, estipula la necesidad de que el patrón obtenga la certificación del IMSS de la procedencia del pago de lo indebido y con base en ella los patrones podrán compensar o solicitar la devolución; por su parte los patrones tendrán que comunicar a los trabajadores el contenido de la certificación respectiva y las personas que hayan dejado de prestar servicios remunerados podrán acudir a su anterior patrón a que les extienda por escrito la comunicación respectiva.

Los cuentahabientes son los titulares de su propio fondo y tienen la prerrogativa de colocar su dinero en la institución que les brinde mayor rendimiento, por ello pueden pedir la transferencia y ello, no sólo abarca instituciones bancarias, sí no también compañías de seguros, sociedades de inversión, casas de bolsa; los trabajadores que prestan un servicio subordinado, pueden continuar aportando en lo personal en la cuenta de ahorro siempre y cuando el monto mensual no sea inferior al equivalente a cinco días de salario mínimo diario en el DF, por su parte podrán solicitar la disposición de una parte de la suma ahorrada en esta subcuenta, siempre y cuando no exceda al 10% del total de la suma, que el total del saldo sea superior a 18 veces el monto de la última cantidad aportada y por último que no haya efectuado retiros en los últimos cinco años. Los fondos se obtienen cuando las personas alcancen 65 años de edad y obtengan una pensión vitalicia o también cuando sea por cesantía y tenga 60 años; al alcanzar 30 años de servicio, al sufrir una incapacidad total

permanente, y en caso de ser parcial el porcentaje de incapacidad debe ser por lo menos el 50%, cuando se declare estado de invalidez y en caso de que sufra un estado de invalidez temporal, podrá solicitar el retiro del 10% de los fondos.

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

A partir de la iniciativa de reformas y adiciones a la ley Federal del Trabajo de 1972, se presentó la importante finalidad de permitir a los trabajadores, de disponer de una aportación fija y permanente que las empresas harán a su favor y tendrán créditos que les serán otorgados por el organismo que administra los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda; desafortunadamente la mecánica de otorgamiento de créditos y de promoción de casas para los trabajadores, limitó sensiblemente los beneficios de esta prestación al grado de cuestionar la sociedad, la ventaja de sostener este Instituto y por otra parte la gran masa de trabajadores no tenía ningún beneficio con la aportación entregada a su nombre, cada vez que el supuesto ahorro que se generó en un principio para 1982 desapareció el pretexto de que era una cantidad en lo individual para cada obrero, pero en la suma de su totalidad del ahorro desfinanciaría al organismo, de tal suerte que sólo 50000 trabajadores en promedio obtenían vivienda mientras que el fondo de pago por las empresas era de una aportación promedio de 5 millones de personas que permanecían en el activo.

A cambio de éste sacrificio las personas que se jubilaban o sufrían incapacidad, podrían tener acceso a una pequeña compensación de una cifra efímera, que se configuraba por los

valores aportados por los patrones a valor nominal y con un mínimo interés; todo esto motivó que se replanteara la viabilidad del INFONAVIT, tanto como ente encargado de promover vivienda, como institución financiera de ahorro para los trabajadores, como ambos aspectos sufrían serios quebrantos se modificó la opción por medio de diversos cambios legislativos que se presentaron en la reforma del DOF del 24 de febrero de 1992, las cuales dieron resultados positivos por el número de créditos, y aumentó el número de créditos para el año 1994, el cambio fue gracias al esfuerzo tripartita de la institución como ya se estableció en el punto anterior.

Lo importante en el campo financiero para los trabajadores se presenta en la alternativa de obtener vivienda o en su defecto generar ahorro para su retiro, a valores presentes y con remanentes de operación que deberán ser fijados en una anualidad por el Consejo de Administración del INFONAVIT, con lo que se obtiene un verdadero nivel de inversión, las personas que se benefician con vivienda también tienen ahorro en su retiro, puesto que los inmuebles en su propiedad constituye una seguridad en el momento que los trabajadores dejen de tener empleos remunerados y es el patrimonio más deseable para cualquier jubilado.

A partir de la nueva publicación del nuevo esquema de ahorro para el retiro se fusionó el anterior programa de seguridad social de vivienda para los trabajadores, en las cuentas individuales de inversión con objeto de que los beneficiarios pudieran disponer de un modelo unificado y sencillo donde pudiera darse cuenta de los montos entregados a su nombre por los patrones; por tanto las modificaciones del 24 de febrero de 1992, no establecen obligaciones autónomas, si no que parten de la misma fracción XII del artículo 123 Constitucional en su apartado "A" que obliga a las empresas a proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas.

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

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

El INFONAVIT tiene un compromiso a muy corto plazo que consiste en mejorar su tecnología de informática a niveles de excelencia por que un atraso en ello será de fatales consecuencias así además de ser el encargado de proporcionar viviendas de calidad, será el órgano de información de los montos del ahorro de vivienda, que al ponderarse en el porcentaje de la cuenta del seguro de retiro, los bancos reciben las aportaciones y deben acreditarlos en las subcuentas respectivas; en virtud de que esta subcuenta tiene como destino prioritario la obtención de una vivienda y para ello los trabajadores tendrán acceso por medio las vías estipuladas. Para los beneficiarios de la subcuenta que no obtengan préstamos la misma generará rendimientos de acuerdo con la política que determine el Consejo de Administración para que la misma conserve su mismo valor real, por ello este órgano del INFONAVIT fijará a más tardar el 15 de diciembre de cada año; el incumplimiento de parte de los patrones, permite en primer lugar que los trabajadores presenten su queja ante la SHCP las dudas relacionadas con las cuentas se tratarán ante la gerencia de Investigación Jurídica del Banco de México en tanto que las reclamaciones formales en contra de la actuación de los bancos, se tiene que llevar a cabo ante la Comisión Nacional Bancaria de acuerdo a los lineamientos de los artículos 119 y 120 de la legislación bancaria, por su parte las resoluciones que dicte el INFONAVIT y afectan a patrones y trabajadores, podrán impugnarse por medio del recurso administrativo previsto en el artículo 52 de la Ley del INFONAVIT.

Las aportaciones a la subcuenta de vivienda siguen las reglas del 10 de febrero de 1994 para el trámite de la devolución de aportaciones cubiertas en forma indebida, en forma tal que si el banco recibe la sustitución de formularios durante el lapso de depósito, podrá llevar a cabo la devolución en forma simplificada, de lo contrario si el error se capta cuando

se han acreditado los depósitos a favor de un cuenta habiente se requiere la certificación del Instituto que convalide la procedencia a la devolución para que esta se lleve a cabo, por su parte los patrones tendrán que notificar a los trabajadores afectados la disminución de la cuenta; el Sistema del Ahorro para el Retiro tiene que justificar su implantación al cabo del tiempo, donde verdaderamente donde los trabajadores obtengan rendimientos superiores a la inflación, para que se permita evaluar su proyección a niveles superiores, para observar los sistemas de reparto del sistema tradicional pensionario de seguridad social aventurando a que se fusionen los esquemas antes mencionados.

Los sistemas de seguridad social son redistributivos y cumplen con principios de equidad y solidaridad, por tanto son necesarios en países como México, donde las desigualdades son marcadas, por ello no se puedan suprimir; en cambio los de capitalización pura conducen a que las personas que tienen recursos pueden formar su propio fondo de retiro con mayor agilidad que los que carecen de esta posibilidad permitiendo a las personas identificarse con su propio ahorro. Por todo esto se considera adecuado que se combinen los dos sistemas en su justo medio para aprovechar las bondades de ambos; la magnitud de cada uno de estos programas se tendrá que decidir una vez que se define la manera como el Sistema del Ahorro para el Retiro cumple con sus expectativas de tal suerte que el correcto nivel de rendimiento generará un mejor crecimiento del mismo.

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

3.6 SU IMPACTO COMO ORGANISMO FISCAL AUTÓNOMO.

Dentro de las características de un organismo autónomo encontramos que se empleó por primera vez en el decreto que reformó el artículo 135 de la Ley del Seguro Social que expidió el Presidente Manuel Ávila Camacho en uso de las facultades extraordinarias que gozaba en 1944; se debe señalar que todo hecho generador de crédito fiscal conduce a una relación jurídica tributaria que como cualquier obligación de carácter jurídico tiene como elemento un sujeto activo que puede exigir el cumplimiento de la prestación, otro sujeto pasivo obligado a cumplir dicha obligación y el objeto de la misma que será la referida prestación, otro sujeto pasivo obligado a cumplir dicha prestación y el objeto de la misma que será la referida prestación, la cual se puede presentar en una obligación de dar, hacer, no hacer, o tolerar.

En materia tributario las relaciones jurídicas más importantes son la principal, las accesorias y las formales, las cuales se desprenden de la misma ley por tratarse de obligaciones *ex lege* y en donde el sujeto pasivo tiene esta calidad por la simple realización del supuesto normativo, de acuerdo con la moderna terminología de las leyes fiscales se convierte en contribuyente de un gravamen fiscal, siendo éste el origen de la relación principal; al momento mismo en que se genera la responsabilidad del contribuyente, tiene frente a un ente acreedor que puede exigir el cumplimiento de la obligación esto es, el pago; normalmente el sujeto activo es una autoridad revestida de plenas atribuciones y es el encargado de vigilar el cumplimiento de las leyes fiscales, así como de exigir la plena satisfacción del interés fiscal; sus características de forma concreta son las siguientes: son organismos distintos a las dependencias fiscales que tienen la calidad de receptores de créditos fiscales; actúan de acuerdo con la ley a la realización de los fines legales, esto es al cumplimiento de la norma; por disposición legal son administradores de tributos; al mismo tiempo necesitan satisfacer las necesidades públicas de carácter específico por medio de los recursos que los particulares los provean y por las razones antes mencionadas se convierten en órganos de autoridad y sólo pueden realizar actuaciones dentro del marco legal.

Esta descripción de organismo fiscal autónomo tiene características peculiares en nuestro derecho positivo que le dan particularidad, porque no se origina en el derecho comparado en la forma y extensión a como existe en México, ya que en muchos países los servicios obligatorios de seguridad social se ofrecen y administran por dependencias del Ejecutivo central y en otros existen organismos que en forma parcial ofrecen con autonomía estos servicios, en nuestro país los beneficios de la seguridad social se proporcionan y se administran en forma integral por organismos descentralizados de seguridad social como son el IMSS, ISSSTE, el INFONAVIT el legislador los dotó de características adicionales y particulares al convertirlos en órganos de autoridad que de forma independiente a la administración central se encargan de administrar y recaudar inclusive en la vía coactiva las aportaciones de seguridad social, esta calificación se logró en fines programáticos del legislador cuando se trata de institutos que obtienen los recursos en forma primordial de los particulares ya que los que ofrecen servicios a servidores públicos, el Estado se encarga de suministrar los recursos por la vía presupuestaria y lógicamente no coactiva.

El INFONAVIT, aceptó las indicaciones que el Seguro Social le señaló para su propia creación, así se creó éste Instituto para encargarlo de administrar los recursos del Fondo de la Vivienda, operar el sistema de financiamiento para dotar a los trabajadores de un crédito barato y coordinar y financiar programas para la construcción de habitaciones; se mencionó en el artículo 30 de la ley de la materia vigente hasta el 24 de febrero de 1992 que el referido Instituto tendrá el carácter de organismo fiscal autónomo ***facultado para determinar en caso de incumplimiento el importe de las aportaciones patronales y las bases para su liquidación y cobro*** lo anterior se justifica por que los patrones tienen la obligación de aportar al Fondo de la Vivienda la cuota del 5% sobre el salario base para constituir el sistema financiero, con objeto de permitir a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, para la construcción o mejora de sus casas en los términos del artículo 136 y siguientes de la LFT donde se dan las normas básicas de éste Fondo Nacional de la Vivienda.

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

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

Otro aspecto importante se refiere a la autorización del Instituto para recibir en sus oficinas través de instituciones de crédito, los pagos que deban efectuar conforme a este artículo, sólo que por simplificación se incluye este rubro en la subcuenta del fondo de ahorro, para que el Banco de México, concentre los recursos y los distribuya posteriormente aplicando al INFONAVIT, los montos destinados para vivienda; así mismo se le faculta para realizar por sí o por conducto de la SHCP, el cobro y la ejecución correspondiente a las aportaciones patronales y descuentos omitidos; se faculta al organismo para requerir la información necesaria para determinar la existencia o no de la relación laboral, estableciendo además que la SHCP sancionará el incumplimiento de las obligaciones que ésta ley señala, cuando se origine la omisión total o parcial, de conformidad a las disposiciones del CFF de tal suerte que el organismo se convierte en instructor de ésta facultad sancionadora.

Cabe señalar que se ha llevado a cabo un importante convenio de colaboración en materia fiscal con el IMSS para realizar el intercambio de información a todos los contratistas, proveedores y prestadores de servicios de ambas instituciones, para llevar a cabo un análisis de la situación fiscal de estas empresas y de su cumplimiento de las aportaciones de seguridad social; lo dispuesto en el artículo 276 de la LSS el cual establece reglas para la caducidad solo que se consideró inadecuado el tratamiento que se otorga en este texto a la caducidad de facultades de autoridad, la cual por su naturaleza no debe quedar sujeta a interrupción o suspensión, por el hecho de que se interponga medios de defensa legales, por que los mismos se convierten en mecanismos de corrección a las autoridades en lo relativo a la motivación y fundamentación de sus actos obligando a los particulares a reiniciar nuevos procedimientos, cuando en realidad se pretende es corregir las anomalías de tal suerte que esta posibilidad de interrupción vulnera el artículo 17 Constitucional y significa una inseguridad jurídica toda vez que las resoluciones de los tribunales que decretan la nulidad de los actos del Instituto por ánimo del legislador.

La atribución del carácter fiscal a las aportaciones de seguridad social surgió con la reforma del artículo 135 de la LSS el 4 de noviembre de 1994, antes de esta fecha tenían la calificación de títulos ejecutivos mercantiles; a partir de esta fecha se inició una prolongada discusión académica para catalogar tales créditos en la teoría integral de los tributos, ello concluyó el 1º de enero de 1983 cuando el actual CFF estableció en el artículo 2º fracción II que son atribuciones fiscales las aportaciones de seguridad social, y se consideraban como tales las que fijan las leyes a cargo de personas que tienen esta obligación o se benefician con servicios de seguridad social. La calidad de organismo fiscal autónomo modifica la estructura de los simples organismos descentralizados por servicio, por que los reviste de facultades de autoridad al grado de que puedan afectar unilateralmente la órbita de actuación de los particulares, éstas prerrogativas excepcionales deberían quedar enmarcadas en el campo constitucional por que se considera que el liquidador ordinario no puede por sí, establecer entes autónomos de imperio y autoridad ejecutiva, ajenos a los órganos del gobierno, si no existe la delegación del constituyente.

Por su parte el artículo 23 de la ley del INFONAVIT se reformó el 24 de febrero de 1992, para señalar que el instituto, tiene el carácter de apoderado del organismo descentralizado, pero al mismo tiempo funge como funcionario competente para desarrollar las atribuciones derivadas del carácter de organismo fiscal autónomo que tiene el INFONAVIT, dichas atribuciones las comparte en forma estructural con los demás funcionarios responsables de cada área, como son sus dirigentes.

El reglamento interior del organismo debe adecuarse al decreto del 24 de febrero de 1992 para detallar y precisar el alcance de las disposiciones que en materia de organismo fiscal autónomo estipula en forma genérica el decreto, con el objeto de evitar duplicidades o ambigüedades; los financiamientos y créditos subastados y otorgados, deberán ser presentados por el director, al Consejo de Administración en un programa para su consideración y aprobación tomando en cuenta lo establecido por los artículos 41 y 51 bis de ésta ley con el fin de lograr el correcto manejo en la aplicación de los fondos contenidos en la subcuenta del Fondo Nacional de la Vivienda de las cuentas individuales del Sistema del Ahorro para el Retiro abiertas a nombre de los trabajadores. El 20 de octubre de 1992 se aprobó el acuerdo por el que se dan a conocer las reglas a las que se someterán las subastas de financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales, entre dichas reglas debemos destacar las que se refieren a los procedimientos de las subastas de financiamiento, que buscan objetividad e imparcialidad en su otorgamiento los cuales fueron autorizados por decisiones de la Asamblea General el 8 de octubre de 1992.

Los órganos del Instituto de carácter colegiado como son la Asamblea General, el consejo de administración, la Comisión de Vigilancia, no obstante de ser los órganos más importantes del propio organismo, no participan de las atribuciones a que se han hecho referencia por esta razón no pueden intervenir en la aplicación de normas fiscales; el espíritu del Legislador fue dotar al Instituto de facultades de autoridad como Organismo Fiscal Autónomo y ellos se ha visto engrandecido, por medio de diversas publicaciones en el DOF que siguen esta tendencia, como el reglamento interior del Instituto en materia de facultades como Organismo Fiscal Autónomo del 16 de febrero de 1989, el convenio entre el Instituto y la SHCP del 23 de mayo de 1989 y el oficio publicado el 1º de octubre de

1993 en el DOF por el que se determinan las circunscripciones territoriales en las que las delegaciones Regionales pueden ejercer sus atribuciones a que se refiere el reglamento interior del 16 de febrero de 1989. De lo anterior se colige que el INFONAVIT ha sabido aprovechar la estructura del Gobierno Federal para no encarecer su aparato burocrático en la administración de las aportaciones, toda vez que además de aprovechar la infraestructuración de la SHCP, también tiene un tope en los gastos de administración, operación y vigilancia que no deberán exceder del 0.90% de los recursos totales que administra el Instituto de conformidad con la fracción VII del artículo 16.

A partir del 24 de febrero de 1992 se publicaron las reformas a las leyes del Seguro Social del INFONAVIT, las cuales modifican la generación de recursos de seguridad social, con la finalidad de compartir los mismos con el sistema financiero nacional, por medio de dos cuentas de ahorro, la primera denominada de retiro, que significa un apoyo para los trabajadores jubilados y la segunda la conformación de un mecanismo de ahorro financiamiento para la vivienda; la descripción del cambio se define en el artículo 29 de la ley de la materia y enuncia la obligación a los patrones de efectuar aportaciones al Fondo de Vivienda en Instituciones de crédito, para su abono en las cuentas individuales del SAR abiertas a nombre de los trabajadores.

Asimismo se establece que las aportaciones son gastos de previsión social las empresas en favor de sus trabajadores por ello las instituciones de crédito individualizan dichas aportaciones con la información relativa a cada trabajador, en los términos y en la periodicidad que al efecto determine la SHCP situación que debe aclararse porque las obligaciones de control formal podrán delegarse en dependencias hacendarías pero las que son de contenido material, pueden chocar contra el texto constitucional en virtud de que se otorgan facultades a la Secretaría mencionada, para crear obligaciones fiscales en la materia siendo que en nuestro país los únicos facultados para éste efecto son el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal en uso de la facultad reglamentaria contenida en la fracción I del artículo 89 constitucional.

Con esta reestructura se reforma la ley en lo relativo al financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales por parte del INFONAVIT, así como la asignación de los créditos y la posibilidad de elección de la vivienda que el trabajador pueda adquirir; estas obligaciones encuentran su apoyo en la fracción XII apartado “A” del artículo 123, de la carta Magna al establecer que todas las empresas tenían dicha obligación, esta se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan al Fondo de Vivienda, el compromiso de los patrones se origina en principios de seguridad social, gracias a los cuales la colectividad debe contribuir al desarrollo integral de las personas económicamente débiles; de esta suerte los trabajadores reciben por concepto habitacional prestaciones inmediatas, pero de forma mediata la sociedad en su totalidad se beneficia con el mejoramiento de sus miembros.

Por tener capacidad económica los patrones deben contribuir al pago de las aportaciones y colaborar en los mecanismos de control y ayuda a las instituciones de crédito, con el fin de que estas puedan individualizar dichas aportaciones además deberán efectuar los descuentos de las personas que reciben, préstamos incluidas las cuotas de los conjuntos habitacionales, de conformidad con la reforma de 24 de febrero; lo importante en el campo financiero para los trabajadores se presenta en la alternativa de obtener vivienda o en su defecto, generar ahorro para su retiro a valores presentes y con remanentes de operación que deberán ser fijados en cada anualidad por el Consejo de Administración del INFONAVIT, con lo que se obtiene un verdadero nivel de inversión. Máxime de las personas que se benefician con vivienda también tienen ahorro en su retiro, puesto que los inmuebles en propiedad constituyen una seguridad en el momento en que los trabajadores dejen de tener empleos remunerados y es el patrimonio más deseable para cualquier jubilado.

Jiménez de Asúa dice que: *delito* es el acto típicamente antijurídico del culpable sometido a veces a condiciones objetivas de penalidad, imputable a un hombre, y sometido a una sanción penal” es obvio de repetición nos referimos a lo ya expuesto para cada una de las características; la infracción y los delitos constituyen, como dice Tarantino, ilícitos a las

leyes donde la distinción es de grado más que de esencia; no obstante, debemos reconocer que hay varias teorías que presentan opción sobre este particular.

Los delitos que el código señala con pena de la privación de la libertad son: el contrabando, los hechos ilícitos asimilados al contrabando, la defraudación fiscal, los hechos asimilados a la defraudación fiscal, los delitos relacionados con el RFC, el uso indebido de bienes depositados, y visitas domiciliarias sin la orden respectiva; para que se proceda penalmente es necesario que la SHCP cumpla con los requisitos del artículo 92 esto es que formule querrela en los delitos citados, declare perjuicio a cargo del fisco federal y formule declaratoria de tránsito de mercancía prohibida.

El artículo 108 del CFF establece el delito de defraudación fiscal, consideramos que lo comete la persona que por medio de engaños o aprovechando errores, omite total o parcialmente el pago de alguna contribución, típicamente se estipula un dolo directo por que el autor admite las consecuencias de su ilícito y esto se ve en la intención clara y se manifiesta de aprovecharse de los errores o utiliza engaños que le producen un beneficio; el 1° de enero de 1990 se adicionó una fracción IV al artículo 109 del CFF para considerar que se comete el delito de defraudación fiscal cuando una persona realice dos o más actos relacionados entre ellos con el único propósito de obtener un beneficio indebido en perjuicio del fisco federal ésta disposición contempla una figura *sui generis* porque considera como materia del delito el propósito ilícito no obstante que esté apoyado en actos aleccionados entre ellos permitidos, lo cual puede provocar actos de inequidad, por que las personas realizan situaciones permitidas en la ley pero que se pueden calificar de un propósito de daño fiscal, de tal suerte que se presentarían conclusiones que no coinciden con una clara tipicidad delictiva. Los artículos 284 de la LSS y del INFONAVIT remiten a los supuestos del CFF la materia de defraudación patronal en aportaciones de seguridad social; existe otra serie de consecuencias que se originan por el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes en materia de sus contribuciones que podrían ser las consecuencias accesorias por mora, la determinación de autoridad en lugar de contribuyente, el procedimiento económico coactivo y las consecuencias de clasificación de sanciones en el ejercicio de las facultades de comprobación ,por todos estos criterios se cree

que se debería de sistematizar un derecho compulsivo fiscal que armonice y de estructura a todas las consecuencias que se desprenden por el incumplimiento de las obligaciones fiscales.

Multas en materia del Infonavit el artículo 55 de la ley de la materia, establece que las infracciones que cometen los patrones en contra de esta ley se castigarán con multas por el equivalente de 15 a 315 veces el salario mínimo general, así la cuantificación de la sanción se hará al considerar el lugar y tiempo en que se comete la violación, dichas multas serán impuestos por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social dicho dispositivo se modificó por decreto publicado en el DOF del 30 de diciembre de 1993; a partir del 25 de septiembre de 1984 se publicó el reglamento para la imposición de sanciones a la ley del INFONAVIT en el cual se establecen doce supuestos constitutivos de infracciones que puedan dar lugar a la imposición de multas, esta descripción no puede quedar en un ordenamiento de tal tipo sino que debe estar contenida en la propia ley, así mismo se regula el procedimiento para que la STPS instruya el expediente y pueda dar oportunidad al posible afectado de expresar lo que a su derecho convenga, para éste efecto se celebra la audiencia correspondiente, previamente al dictamen de calificación de multas dentro de los rangos de 15 a 135 veces el salario mínimo general, y se tendrá en cuenta la calidad de la infracción y del infractor, de acuerdo con los lineamientos de los artículos 14 y 15 del referido reglamento.

El artículo 16 del reglamento prevé imposición de multas por cada infracción que cometan los patrones respecto de cada uno de los trabajadores, aún cuando tengan una misma causa, por ejemplo, de la omisión en la inscripción de trabajadores mediante éste procedimiento se pueden alcanzar montos exorbitantes de multas debido, al número de personas no inscritas; con ésta posibilidad se puede afectar seriamente la economía de patrones con recursos escasos, porque la autoridad no tiene en cuenta la capacidad económica de aquellos; es importante que los posibles afectados acudan a la audiencia en el cual deberán acreditar su personalidad, hacer valer sus defensas y excepciones y ofrecer las pruebas necesarias para desvirtuar la infracción que les atribuye.

Se faculta al organismo en los términos del CFF a determinar el importe de las aportaciones patronales y descuentos realizados a los trabajadores que disfruten de vivienda, así como calcular sus recargos, señalar sus bases de liquidación y requerir su pago para este fin podrá ordenar visitas domiciliarias, auditorias e inspecciones a los patrones a través del personal que al efecto se designe; otro aspecto importante se refiere a la autorización del Instituto para recibir en sus oficinas o través de instituciones de crédito, los pagos que deban efectuar los patrones conforme, sólo que por simplificación se incluye este rubro en la subcuenta del fondo de ahorro, para que el Banco de México concentre los recursos y los distribuya posteriormente, aplicando al INFONAVIT los montos destinados para vivienda.

Asimismo en la fracción III del citado precepto se faculta para realizar por si o por conducto de la SHCP el cobro y la ejecución correspondiente a las aportaciones patronales y descuentos omitidos, fijando los recargos conforme al CFF por ello se tiene que aplicar los métodos numéricos de dicho cuerpo legal situación que se refuerza en el artículo 56 de la ley citada, se faculta al organismo para requerir la información necesaria para determinar la existencia o no de la relación laboral estableciendo además la SHCP sancionará el incumplimiento de las obligaciones que esta ley señala, cuando se origine la omisión total o parcial de conformidad a las disposiciones del CFF de tal suerte que el organismo se convierte en instructor de esta facultad sancionadora; cabe señalar que se ha llevado a cabo un importante convenio de colaboración en materia fiscal con el IMSS para realizar el intercambio de información en esta materia con el compromiso de incluir en la citada información, para llevar a cabo un análisis de la situación fiscal de estas empresas y de su cumplimiento de las aportaciones de seguridad social; la calidad que revisten el INFONAVIT y el IMSS como organismos fiscales autónomos modifica la estructura de los simples organismos descentralizados por servicio, por que los reviste de facultades de autoridad al grado de que pueden afectar unilateralmente la órbita de actuación de los particulares.

El procedimiento administrativo de ejecución se realiza por medio de las reglas siguientes:

- El INFONAVIT remitirá los créditos fiscales insolutos a las Oficinas Federales de Hacienda, para que requiera su cobro y estas calcularán y exigirán los accesorios legales;
- La Subsecretaría de Ingresos controlará los créditos por medios computarizados;
- Cuando el afectado compruebe haber pagado el crédito, la ejecutora suspenderá el procedimiento y enviara al INFONAVIT el antecedente para que éste resuelva lo conducente en cuyo caso ordenará continuar el trámite, la oficina federal procederá en consecuencia;
- En caso de que se interponga algún medio de defensa se devolverá el crédito al INFONAVIT, cuando se cumplan los requisitos del CFF;
- Las autorizaciones para pagos en parcialidades las autoriza y recibe el INFONAVIT y la garantía se otorgará ante él mismo;
- Los patrones no localizados, los debe investigar el INFONAVIT;
- La suspensión del procedimiento de ejecución se efectuará conforme al CFF y cuando lo soliciten funcionarios autorizados del INFONAVIT y las ejecutoras remitirán de inmediato los cobros y sus comprobantes al INFONAVIT así como las resoluciones favorables de los que se hubieran impugnado y concluyan en este sentido.

De ésta forma el INFONAVIT goza de un ahorro en la cobranza de los créditos y se ajusta a los lineamientos constitucionales y legales del procedimiento de ejecución; el incumplimiento de los patrones para enterar puntualmente las aportaciones y los descuentos a que se refiere el artículo 29 causará recargos y en su caso, gastos de ejecución conforme a lo dispuesto al CFF.¹⁸

¹⁸ **Nota.** El 30 de diciembre de 1983 se reformo el artículo 30 de la Ley del INFONAVIT, para señalar que: el cobro y ejecución de los créditos no cubiertos estarán a cargo de la Oficina Federal de Hacienda que corresponda, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación

EL INFONAVIT no ha implementado hasta la fecha un instrumento para que los contadores públicos puedan dictaminar sobre el cumplimiento de disposiciones de vivienda, lo que se ha presentado es la posibilidad de que éste organismo reciba esta información que le suministra la SHCP, por medio de las declaraciones de los contribuyentes y del anexo que incluyen los contadores públicos al rendir su dictamen en los términos del artículo 52 del CFF al fisco federal, este esquema de colaboración se desarrolló a través del acuerdo de Concertación de Acciones que fue suscrito entre la Secretaría en comento y el INFONAVIT, publicado en el DOF 23 de mayo de 1989. Los artículos 50 y siguientes del reglamento del CFF establecen los documentos que deberán acompañarse con el dictamen, refiriéndose a la necesidad de revisar contribuciones federales y aportaciones de seguridad social; el artículo 63 del Código Fiscal de la Federación permite el intercambio de información entre los fiscos y organismos fiscales autónomos.

CAPÍTULO CUARTO

EL DERECHO A LA VIVIENDA Y SU INCUMPLIMIENTO

4.1 LAS CAUSAS QUE ORIGINARON LA ENTREGA DE VIVIENDA.

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

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

Se dispuso que en toda negociación los patronos estarían obligados a proporcionar tales habitaciones, por las que podrían cobrarse rentas que no excedieran del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas, sobre todo cuando las negociaciones ocupasen un número mayor de cien trabajadores o cuando estuvieren ubicadas en zonas no próximas ni urbanas; considerándose la distancia de tres kilómetros como mínima para hacer efectiva la mencionada obligación; fue el General Francisco Mújica el que defendió tal propósito, dándose cuenta que infortunadamente fue cumplido sólo en mínima proporción.

La prestación, no obstante, no se establecía como gratuita, el constituyente previó un pago por concepto de renta representado por un porcentaje razonable, el cual no era demasiado bajo para esa época, pues representaba el 6 % anual; es claro que los constituyentes ajenos de las realidades económicas, ni paternalistas irresponsables que propugnaran regalar todo a los trabajadores a cambio de nada, sus disposiciones fueron catalogadas como justas y adecuadas a las condiciones económicas que trataban de regular; la obligación de proporcionar tales casas se generaba, o bien cuándo las negociaciones estaban fuera de las poblaciones, o cuando estando dentro de ellas, tenían más de 100 trabajadores.

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

Es notorio que no hubo una gran sabiduría de las disposiciones constitucionales antes expuestas partían de la consideración de que el tipo de actividades a las que imponía la mencionada obligación suponían la disponibilidad de recursos considerables por parte de los empleadores quienes deberían de considerar en sus planes de inversión, la dotación de viviendas, sin que ello significara una carga que hiciera inviables sus proyectos, pues tendría una recuperación, las viviendas quedarían amortizadas en poco menos de diecisiete años, plazo razonable para una inversión inmobiliaria, y continuaría siendo parte de los activos del patrón para seguir las rentando a sus trabajadores, si las empresas se mantenía operando, o a quien deseara, si desaparecía su obligación como patrón.

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

se tenía, había alejado a la población campesina de sus lugares de origen y la había obligado a iniciar otro tipo de concentración humana.

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

La simple enunciación de tales disposiciones reglamentarias es lo que ha llevado a pensar en que fue enorme el optimismo legislativo al suponerse la viabilidad de una obligación en un país de escasos recursos como el nuestro, con grandes problemas de clase y con limitada inversión industrial; la obligación patronal de proporcionar casas habitación a los trabajadores, aún cuando quedó plasmada en el texto constitucional y posteriormente reglamentada en la LFT jamás fue cumplida desde el punto de vista legal, es cierto que algunas empresas construyeron viviendas escasamente cómodas y relativamente higiénicas, pues los servicios eran compartidos por la comunidad.

Estas construcciones se debieron más a exigencias del trabajo o a la ubicación de las propias negociaciones, que al hecho de hacer efectiva la disposición legal que le impuso esa servidumbre; el pensamiento que privó en el ánimo de los ministros de la Suprema Corte no fue negar el propósito del Constituyente de Querétaro, ya que en ningún momento se estableció la posibilidad de obligar a los patronos a construir habitaciones para sus trabajadores, sino que lo pretendido fue que tomando en consideración que la mayoría de las poblaciones del país no cuentan con habitaciones para alojar a los trabajadores, fuesen dichos patronos quienes cumplieren con la obligación y coadyuvaran a la edificación de esas habitaciones, cuyo costo de construcción se redituaría mediante el cobro de rentas y ayudas, como parte del salario devengado.

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

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

De esta misma forma también estableció el lugar físico donde se establecieran las empresas para hacerles cumplir dicha obligación y si no estaba en el supuesto de la ley quedaba exenta de la obligación, esto debe atribuirse en gran medida en los obstáculos que la mayoría de las empresas encuentran para afrontar en forma individual, las cargas económicas que supondría dotar de viviendas a todos sus trabajadores.

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

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

“Después de una serie de ejecutorias de igual contenido se aprobó una tesis de jurisprudencia que declaró inconstitucional el reglamento, con base en los siguientes argumentos: dicho reglamento contiene disposiciones que por su sola promulgación tienen el carácter de ser inmediatamente obligatorias; la imposición a las empresas no a los trabajadores de presentar en cierto término las solicitudes para construir o reformar las habitaciones de los trabajadores, modifican en esencia la disposición constitucional; consecuentemente las sanciones que se imponen a las empresas que no cumplan con esta obligación traen implícitos actos de ejecución contra los cuales puede concederse la suspensión y por lo mismo al ser material de amparo dichos actos, no sólo procede, la suspensión definitiva de ellos, sino la protección federal.”²⁰

¹⁹ De la Cueva, Mario. *Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, tomo I, Ed. Porrúa, México, 1995, págs., 25-35.

²⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Apéndice al Seminario Judicial de la Federación. Fallos pronunciados en los años de 1917 a 1965; 5ª parte, Cuarta Sala, Tesis 85, visible en págs. 55.

4.2 EL DERECHO A LA VIVIENDA CON LA LEY DE 1972.

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

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

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

El siguiente paso se dio con la reforma constitucional publicada el 6 de febrero de 1976, en virtud de la cual se introdujeron en el artículo 27 las bases para legislar en materia de asentamientos humanos; la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, la cual desarrolló los aspectos constitucionales agregados al artículo 27 que se acaba de citar, se dijo en su artículo 2º La ordenación y regulación de los asentamientos humanos tenderá a: Fracción XII .Procurar que todos los habitantes del país puedan contar con habitación digna.

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

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

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

Con fecha 9 de febrero de 1972 y cubiertos los requisitos formales de nuestra Constitución, se promulgo la reforma de la fracción XII del artículo 123, para mantener ante todo el principio constitucional de obligar a las empresas a proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, pero bajo las siguientes nuevas bases jurídicas;

lineamientos ajustados por los trabajadores y los patrones; se cumple dicha obligación mediante las aportaciones que las empresas hagan a un Fondo Nacional de la Vivienda creado con la finalidad de construir depósitos en favor de los propios trabajadores; se establece un financiamiento que permite entregar a los trabajadores crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad la vivienda, la ley regula las formas y procedimientos conforme a los cuales puede hacerse tal adquisición; por medio de dicha ley se creó un organismo integrado como antes se menciona, el Infonavit encargado de administrar los recursos del fondo.

La idea de esta ley muy fantasiosa estableció, el flujo creciente de aportaciones que reciban posteriormente permitirá multiplicar sus beneficios y extenderlos a sectores más necesitados, llevando así el mecanismo solidario a diversas clases de la población y prolongándolo de una a otra generación de mexicanos, el plan comprende no sólo la construcción de viviendas, sino también la regeneración de las actuales y mejoramiento permanente de las que en adelante se edifiquen.

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

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

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

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

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

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

La Constitución y la ley decían que las “empresas podrían cobrar rentas que no excedieran del medio por ciento mensual catastral de las fincas, norma de la que se deducían dos consecuencias: el uso de la palabra *podrían* indica que las habitaciones podían entregarse sin cobro de renta y la fórmula que no *excedieran* quiere decir que la renta podría reducirse y aún desaparecer, ahora los trabajadores nada podrán reclamar de las empresas y tendrán que esperar hasta que el Instituto les quiera otorgar un crédito para poder obtener vivienda, por medio de los lineamientos establecidos por el propio organismo”.²¹

4.3 EL SISTEMA DEL AHORRO PARA EL RETIRO.

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

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

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

²¹ De la Cueva, Mario. Op. Cit., tomo I, págs., 410-413.

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

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

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

El saldo de la subcuenta de vivienda causa intereses a la tasa que fija el consejo de administración del instituto, sin ser superior al incremento del salario mínimo para el D. F. dicho interés se integrara anualmente a la cantidad básica que se abona en doce exhibiciones al final de cada uno de los meses de enero a diciembre, incluida la cantidad de ajuste que proceda, si por alguna circunstancia alguna parte del fondo de retiro no ha tenido aplicación se transferirá a la administradora seleccionada por el trabajador a fin de que forme parte de la cuenta principal del SAR; y de esta forma el dinero de las aportaciones seguiría siendo manejado hasta el último momento por instituciones las cuales siempre están del lado del mejor postor, no importándoles las necesidades de la clase mas necesitada.

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

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

“Se aclara que éste descuento es distinto e independiente al que corresponda hacer en el salario del trabajador cuando éste haya obtenido crédito de vivienda pues en esta situación el importe total del 5% que paga el patrono deberá ser abonado por el Instituto al crédito de vivienda, las reformas y adiciones que se han comentado en relación con la legislación vigente del INFONAVIT han tenido el aparente objetivo de adaptar y actualizar sus disposiciones a fin de ajustarlas a los nuevos beneficios otorgados a los trabajadores no sólo en el aspecto de la atención a los servicios prestados por la institución sino también en el campo del ahorro para el retiro, sistema de alta prioridad en el futuro de la clase obrera, se espera que una vez interiorizadas todas las disposiciones anotadas, se obtendrá la confianza puesta en duda respecto al alcance de las mismas”.²²

²² Anuario Jurídico. Nueva Serie, Ob. Cit., Pág., 23.

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

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

“El propósito de ofrecer medios de vida decorosa a los trabajadores tal y como se consignó en la exposición de motivos de la Ley según se ve ampliado y reforzado con base en su antiguo anhelo de los sindicatos obreros de garantizar la etapa difícil de desempleo ya no de aquel de edad productiva sino del proveniente del agotamiento de fuerzas para el trabajo; hablan de un proyecto a futuro y lo único que realmente consiguieron nuestros legisladores fue hacerse más de la vista gorda con un derecho que ya había perdido el pueblo y que ahora con la intervención de éste sistema del Ahorro para el retiro sólo van a manejar recursos de la clase más desprotegida para disponer de los recursos de vivienda al “mejor postor” así como hoy en día no es fácil obtener un lugar digno para vivir; mucho menos hacerse conciencia de una cultura de ahorrar para esperar problemas futuros”.²³

²³ Ibidem, pág., 35

4.4 LA VIVIENDA COMO OBLIGACIÓN SOCIAL.

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

“Suprimió el derecho de los trabajadores en contra de las empresas introdujo en la Constitución la mayor mentira constitucional de la historia, condonó graciosamente la obligación de las empresas e impuso al pueblo la obligación de constituir un fondo en beneficio de los trabajadores. Este ataque no sólo fue dolosamente con fines políticos sino injusto”.²⁴

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

Ante éste nuevo marco reglamentario, la Confederación Patronal expresó que la empresa privada no es ajena al problema habitacional sin embargo su solución supone un planeamiento, partiendo de una reforma constitucional, ajuste los objetivos y

²⁴ Ibidem, pág. 411

procedimientos y éstos buscaron la distribución de la responsabilidad asignada por el Estado.

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

De lo anterior se desprende que existe el reconocimiento del derecho de la población asalariada de disponer de una vivienda digna; sin embargo para el resto de la población no se ha explicitado éste derecho social, hasta ahora se considera que no se ha conseguido encontrar los mecanismos prácticos que permitan hacer que éste derecho se cumpla para la clase más necesitada, la intención original del texto de responsabilizar a los empresarios de su cumplimiento pleno se ha mitigado considerablemente con las reformas mencionadas; hasta hacer desaparecer el derecho y otorgándole la obligación al pueblo.

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

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

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

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

“El párrafo transcrito era algo así como la “*Llorona*”, con la que se pretendió asustar a los miembros del poder legislativo, por que el número de siete millones, setecientos setenta y dos mil trabajadores se refería en todo caso al total de los trabajadores de la República y no a los que tenían derecho a la prestación habitacional, pero si fuera cierto nadie en la historia ha recibido un aguinaldo de diecinueve mil cuatrocientos millones de pesos, seis veces mayor la aportación del cinco por ciento”.²⁵

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

²⁵ De la Cueva, Mario, op. cit, tomo I, págs. 414-415.

Varias veces se planteó la Comisión la conveniencia de la reforma, pero no la propuso porque las fuerzas que se oponían a la expedición de la Ley eran muchas y tuvo el temor de que si demoraba un año la expedición de la Ley, los nuevos diputados elegidos en 1970 tal vez ya no la aprobaran, la pérdida del derecho está consumado desde el momento en que instalaron el 1° de mayo de 1972 el fondo nacional de la vivienda para los trabajadores.

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

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

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

4.5 EL DERECHO A LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

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

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

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

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

De acuerdo a lo anterior si queremos construir realmente un *derecho a la vivienda digna y decorosa* es necesario un importante esfuerzo por concebir de manera distinta a los derechos de la segunda generación, así como una importante labor tan doctrinal como legislativa para dotarlos de contenido y construir sus mecanismos propios de defensa, las

que forzosamente han de pasar por una más amplia participación democrática y más estrictos y transparentes controles de la actividad pública.

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

“Para darse cuenta de la magnitud del despojo es necesario transcribir el artículo 151 de la Ley de 1970: *Los trabajadores tendrán derecho entre tanto se les entregan las habitaciones, a percibir una compensación mensual, la que se fijará en los convenios a que se refiere este capítulo; faltando esta disposición la compensación se fijará tomando en consideración el tipo de habitaciones que deberá proporcionar la empresa y la diferencia entre la renta que podría cobrar y la que tengan que pagar los trabajadores por una habitación de condiciones semejantes*”.²⁶

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

²⁶ *Ibidem*, pág. 412

Una meditación que se cayó es que en “los nuevos latifundios de la revolución viven todavía muchos hombres que trabajan para los propietarios de los feudos; pues bien el artículo.283 de la Ley incluido en el capítulo sobre los trabajadores del campo decía en sus fracciones segunda y tercera que los patronos estaban obligados a suministrar gratuitamente a los trabajadores habitaciones, adecuadas e higiénicas proporcionadas al número de familiares o dependientes económicos y un terreno contiguo, para la cría de animales de corral y mantenerlas en buen estado haciendo las reparaciones necesarias”.²⁷

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

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

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

²⁷ Ibidem, pág. 413.

4.6 Recuperación de un Derecho para la Clase Trabajadora

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

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

Una buena opción para recuperar este derecho de los trabajadores sería; reformar la Constitución retomando el texto original constitucional que establecía lo siguiente:

“XII.-En toda negociación agrícola, industrial, minera, o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores, habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparan un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas”.²⁸

²⁸ Dávalos Morales, José. *Constitución y nuevo derecho del trabajo*. Ed. Porrúa, 2ª edición, México, 1991, pág. 185

Pero con la salvedad, de que en lugar de establecer un número determinado de trabajadores como fue en el año de 1917, estipular que “no importando el número de trabajadores tienen esta obligación; las empresas de proporcionar habitación a sus trabajadores”, así como otorgar la compensación a que tenían derecho en un principio, cuándo no se les otorgaba habitación; aparte de su salario y como prestación adicional que la empresa siguiera aportando al Fondo Nacional de Vivienda para estimular el crecimiento y desarrollo material del trabajador para forjar su patrimonio.

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

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

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

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

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

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

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

"Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en

favor de los trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones”.²⁹

Debería establecer lo siguiente:

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

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

Realizar estudios socioeconómicos a los trabajadores por parte del Estado para conocer sus necesidades de vivienda, según el número de dependientes económicos, y en base con el salario saber si el trabajador esta en posibilidades de poder solventar el pago de una renta, pero que estos estudios arrojen resultados verdaderos y que la Constitución establezca una disposición justa, y la autoridad competente una aplicación digna y equitativa.

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

²⁹ RABASA, Emilio O y Gloria Caballero, *Mexicano ésta es tu Constitución*. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, 1997.

Después de haber desarrollado los capítulos anteriores en conclusión podemos decir lo siguiente:

El Estado ha decidido asumir un papel protagónico en el proceso de generación de vivienda revelando claramente la vocación de justicia social y de solidaridad social que ha caracterizado a los gobiernos revolucionarios de este país, revelando de ésta manera el carácter y contenido de nuestra Constitución Política.

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

El Derecho social nació en México frente al derecho público y privado en nuestra Constitución de 1917, no son normas simplemente proteccionistas y equilibradas, en la socialización del derecho, sino reivindicatorias de la clase obrera, tienen por finalidad imponer justicia social reivindicando los derechos del proletariado, el Constituyente estableció la obligación a los patrones de otorgar a sus trabajadores las habitaciones, cuando: las empresas se encuentren fuera de las poblaciones; cuando las empresas se encuentren en las poblaciones y tengan más de cien trabajadores. No se estableció que las habitaciones se dieran en propiedad o se permitiera su adquisición por los trabajadores, si no simplemente la posibilidad de cobrar una modesta renta desde luego que esta obligación debía condicionarse a la permanencia en el empleo, de tal manera que el patrón pudiera recuperar la habitación en el momento en que cesara la relación de trabajo.

La estrategia se apoya en el más alto concepto de la solidaridad social mediante el esfuerzo de los trabajadores, la participación *activa* del sector empresarial y la contribución decidida del Gobierno Federal; en la época Precolonial, poco hay que decir en torno a la posible forma de regulación de las condiciones de trabajo existentes hasta antes del arribo de los

conquistadores; los datos que se tienen distan mucho de tener algún rigor científico, en forma paralela con la esclavitud había artesanos y obreros libres.

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

El Proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza a la Asamblea de Querétaro no dejaba garantizada ninguna de las grandes reformas sociales a que aspiraba el pueblo trabajador, el texto original del artículo 123 constitucional respondió a las inquietudes generadas; la Ley Federal del Trabajo de 1931, en virtud del cual se facultaba al Ejecutivo Federal y a las otras entidades federativas en su caso para que atendiendo a las necesidades de los trabajadores, a la clase y duración del trabajo, al lugar de ejecución y a las posibilidades económicas de las empresas; todo intento de hacer cumplir los derechos, carecieron de eficacia dando lugar a todos los acontecimientos antes mencionados y a la elaboración de un anteproyecto en 1967 para hacer efectiva dicha disposición.

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

La integración de un fondo revolvente de vivienda creado con la aportación patronal de un cinco por ciento sobre los salarios de los trabajadores cedido a estos en forma diferida, después de diez años y que sería administrado por un organismo tripartita; el derecho del trabajo a la seguridad social la reforma constitucional en febrero de 1972 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.

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

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

En los términos de la fracción XII del artículo 123 apartado "A" de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; según estableció la ley vigente del INFONAVIT la administración de éste Instituto estará a cargo del mismo, las aportaciones así como los descuentos para cubrir los créditos que otorgue el Instituto que reciban las entidades receptoras autorizadas deberán ser transferidas a la cuenta que el Banco de México le lleve al Instituto, en 1992 se reformaron los ordenamientos reguladores del Seguro Social y del INFONAVIT, con objeto de establecer un nuevo esquema de seguridad social denominado Sistema del Ahorro para el Retiro, que tiene por objeto generar cuentas individuales para los derechohabientes que tienen la obligación de afiliarse a regímenes obligatorios pero cuya finalidad se soporta en la generación de ahorro individual, con finalidad dual; procurar vivienda digna para los trabajadores y establecer un sistema personal y complementario de pensión.

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

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

fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de los trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

No se atrevieron los autores de la reforma a suprimir la idea de una obligación de las empresas de proporcionar habitaciones, pero esa obligación es una nada jurídica porque no hay un vínculo entre un trabajador y un patrono, no hay una relación de acreedor a un deudor, la ley reglamentaria únicamente obligan a las empresas a aportar una suma de dinero a un fondo nacional de la vivienda; se substituyó una obligación por otra, *sustituir quiere decir poner una cosa en lugar de otra*, lo que significa que la primera obligación desaparece y por lo tanto el derecho a la vivienda ganado en la Revolución se ha perdido, se introdujo en la Constitución la mayor mentira constitucional de la historia condonó graciosamente la obligación de las empresas e impuso al pueblo la obligación de constituir un fondo en beneficio de los trabajadores, éste ataque no sólo fue dolosamente con fines políticos, sino injusto.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA: El régimen de seguridad social mexicano tuvo su origen en el artículo 123 constitucional, quedó definitivamente establecido por ley en 1943, en ese mismo año se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica propia, con un régimen de incorporación de carácter obligatorio.

SEGUNDA: La seguridad social tiene como una de sus finalidades, la redistribución del ingreso social entre la población, para lo cual proporciona a cada familia los bienes y servicios o prestaciones en dinero, para que cada ser humano disfrute de una vida digna.

TERCERA: El derecho a la vivienda se enmarca dentro del régimen de Seguridad Social; es una obligación social, este régimen de seguridad social habitacional, requiere de una reglamentación jurídica propia, no sólo han de tener ese derecho los trabajadores subordinados; también deben ser titulares de esa garantía todas las personas que requieran de una habitación.

CUARTA: La vivienda constituye además el principal patrimonio familiar y es uno de los mayores incentivos para el ahorro, por todo lo anterior, la vivienda ha sido y es una demanda básica de la población de nuestro país.

QUINTA: Consideramos que sería más sano el hecho de que el derecho del trabajador a la vivienda se garantice por medio de una administración bipartita es decir, sólo dejando la participación del Estado y de los trabajadores, sin la intervención de los representantes patronales.

SEXTA: El Estado debería obligar al patrón a realizar estudios socio económicos de sus trabajadores para saber cual es su situación y así determinar quienes podrían ser los candidatos a un crédito para vivienda, y así los que no tengan la posibilidad económica para lograr que se les otorgue el crédito, se les otorgue una compensación adicional al salario para poder solventar el pago de una renta habitacional.

SÉPTIMA: El INFONAVIT debe buscar nuevas formas de otorgamiento de créditos para la adquisición de viviendas de la mejor calidad, para familias en las que más de uno de sus miembros tienen derecho al crédito y están dispuestos a aportar para constituir copropiedad en condominio familiar.

OCTAVA: Consideramos que además de que en el Sistema de Ahorro para el Retiro se regule la subcuenta de vivienda, el Estado debe exigir jurídicamente a las empresas que al momento de constituirse construyan desarrollos habitacionales para los trabajadores que no pueden conseguir un crédito y los que lleguen a la tercera edad, tengan un lugar digno en donde vivir.

NOVENA: Así mismo consideramos justo que el gobierno y los patrones deberían tomar en consideración lo que señala el artículo 4º párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala que “toda familia tiene el derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa” para que así se tenga un eficaz cumplimiento el derecho a la vivienda.

DECIMA: Debe reformarse la Constitución y las leyes reglamentarias correspondientes con el fin de reconocer y garantizar el derecho a la vivienda como un derecho humano emergente de todos los mexicanos, sin distinción alguna, en armonía con la naturaleza y el equilibrio ecológico.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. *Origen y Sentido del Derecho a la Vivienda*. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Año V. No. 18 septiembre- diciembre, México, 1991.
- ARCE CANO, Gustavo. *Los Seguros Sociales en México*. Ed. Botas, México, 1944.
- ARRAYALES, Aurora. *Manual de Prestaciones Sociales*. Ed. Instituto Mexicano del Seguro Social, México, 1970.
- ALONSO GARCÍA, Manuel. *Curso de Derecho del Trabajo*. 4ª ed. Ed. Ariel, España, 1973.
- BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto. *Derecho de la Seguridad Social*. Ed. Trillas, México, 1991.
- BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto. *Lecciones de Seguridad Social*. De PAC, México, 1994.
- BÁLTICOS, Nicolás. *Derecho Internacional del Trabajo*. Ed. Techos, Madrid, España, 1977.
- BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. *Reformas a la Ley del INFONAVIT*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, año XXXI, No. 91 enero-abril, México, 1998.
- BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago y Eduardo Andrade Sánchez. *Reformas y Adiciones a la Ley del INFONAVIT*. Anuario Jurídico, Nueva Serie, México, 1997.
- BARASSI, Ludovico. *Tratado de Derecho del Trabajo*. Tomo. II. Ed. Alfa, Buenos Aires, 1953.
- BERMUDEZ CISNEROS, Miguel. *Derecho Procesal del Trabajo*. 2ª edición, Ed. Trillas. México, 1989.
- BRISEÑO RUÍZ, Alberto. *Derecho Mexicano de los Seguros Sociales*. Ed. Harla, México, 1987.
- BRISEÑO RUÍZ, Alberto. *Derecho Individual del Trabajo*. Ed. Harla, México, 1985.
- CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Tomo II 14ª ed. Ed. Heliaste, Argentina, 1979.
- CATALÁN VALDÉS, Rafael. *Las Nuevas Políticas de Vivienda*. 3ª ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- DÁVALOS MORALES, José. *Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo*. 2ª edición, Ed. Porrúa, México, 1991.
- DE BUEN LOZANO, Néstor. *Derecho del Trabajo I*. 5ª ed. Ed. Trillas, México, 1985.
- DE BUEN LOZANO, Néstor. *Derecho del Trabajo I*. 7ª ed. Ed. Porrúa, México, 1989.

BIBLIOGRAFÍA

- DE BUEN LOZANO, Néstor. *Derecho del Trabajo II*. 5ª ed. Ed. Porrúa, México, 1983.
- DE LA CUEVA, Mario. *Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*. Ed. Porrúa, México, 1995.
- DELGADO MOYA, Rubén. *Ley Federal del Trabajo, Reformada y Actualizada*. Ed. Jurídicas Red, México.
- Diccionario Enciclopédico Universal. Ed. Credsá. Barcelona.
- FLORIS MARGADANT S., Guillermo. *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM Textos Universitarios, México, 1971.
- GUERRERO, Euquerio. *Manual de Derecho del Trabajo*. 13ª ed. Ed. Porrúa, México, 1983.
- GONZÁLEZ MONTAÑO, Javier. *La Seguridad Social para el Estudiante en México*. Tesis de Licenciatura. UNAM, Facultad de Derecho, Seminario de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. México 1972.
- INFONAVIT. *Disposiciones Legales*. México, 1993
- KROTOSCHIN, Ernesto. *Tratado Práctico de Derecho del Trabajo*. Vol. I. 4ª ed. Depalma, Buenos Aires, 1987.
- MUÑOZ RAMÓN, Roberto. *Derecho del Trabajo*, Tomo II. Ed. Porrúa. México, 1983.
- NUEVA ENCICLOPEDIA TEMÁTICA. Ed. Richards, México, 1970
- OIT. Oficina Internacional del Trabajo. *Introducción a la Seguridad Social*. Ginebra, Suiza 1984
- PABLO, Luis de. *El INFONAVIT y el impulso a la Vivienda en México*. Mercado de Valores, año LVIII, No. 10, octubre, México, 1998.
- PÉREZ VERDIA, Luis. *Compendio de la Historia de México*. Editores Librería Font S. A., Guadalajara, México, 1959.
- PICHARDO MENDOZA, Rodolfo. *La Vivienda en Renta en la Ciudad de México*, (Tesis), México, 1998.
- RABASA, Emilio O y Gloria Caballero. *Mexicano: ésta es tu Constitución*. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, 1997
- RAMÍREZ FONSECA, Francisco. *El Despido*. 10ª ed. Ed. PAC., México. 1991.
- TENA SUCK, Rafael. *Derecho Procesal del Trabajo*, 2ª ed. Ed. Trillas, México. 1987.
- Trueba Urbina, Alberto. *Nuevo Derecho del Trabajo*, 4ª ed. Porrúa, México, 1977.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ed. Porrúa México 2003.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Texto Vigente. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de abril de 1970. (Última reforma aplicada 23/01/1998).

[<www.cddhcu.gob.mx/ley.info/>](http://www.cddhcu.gob.mx/ley.info/)

LEY FEDERAL DE VIVIENDA. Texto Vigente. Nueva Ley Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984. [<www.cddhcu.gob.mx/ley.info/>](http://www.cddhcu.gob.mx/ley.info/)

LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1972. Texto vigente. (Última reforma aplicada 25/05/2001). [<www.cddhcu.gob.mx/ley.info/>](http://www.cddhcu.gob.mx/ley.info/)

LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1983. Texto Vigente. (Última reforma aplicada 01/06/2001)

[<www.cddhcu.gob.mx/ley.info/>](http://www.cddhcu.gob.mx/ley.info/)

LEY DEL SEGURO SOCIAL. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995. Texto Vigente. (Última reforma aplicada 11/08/2004).

[<www.cddhcu.gob.mx/ley.info/>](http://www.cddhcu.gob.mx/ley.info/)

LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO. Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre del 2002. (Última reforma aplicada 28/01/2004) <

[www.cddhcu.gob.mx/ley.info/ >](http://www.cddhcu.gob.mx/ley.info/)

LEY DE VIVIENDA DEL DISTRITO FEDERAL. Gaceta Oficial del Distrito Federal 2 de marzo del 2000 [<www.df.gob.mx/leyes/normatividad.>](http://www.df.gob.mx/leyes/normatividad.>)

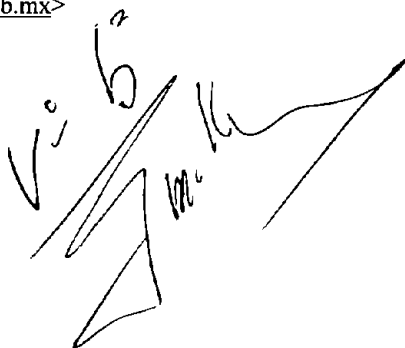
REGLAMENTOS

REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA GENERAL DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. (Acuerdo Núm. 6 de la Asamblea General del 29 de septiembre de 1972). <www.infonavit.gob.mx>

REGLAMENTO DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. (Acuerdo Núm. 7 de la Asamblea General del 29 de septiembre de 1972). <www.infonavit.gob.mx>

REGLAMENTO DE LA COMISIÓN DE VIGILANCIA DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. (Acuerdo Núm. 21 de la Asamblea General del 9 de febrero de 1973). <www.infonavit.gob.mx>

REGLAMENTO DE LA COMISIÓN DE VIGILANCIA DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. (Acuerdo Núm. 21 de la Asamblea General del 9 de febrero de 1973). <www.infonavit.gob.mx>

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Vib', with several large, sweeping scribbles and lines extending from it across the page.