

## ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO A LA NATURALEZA JURIDICA, CONTENIDO Y CARACTERÍSTICAS DE LOS INSTRUMENTOS PRIVADOS PREVISTOS POR EL ARTÍCULO 42 DE LA LEY DEL INFONAVIT

Eduardo TOLEDO

SUMARIO: I. *Marco histórico*. II. *Legislación vigente*.

### I. MARCO HISTÓRICO

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

Este derecho, previsto en la Constitución del constituyente, reunido en Querétaro en diciembre de 1916, habría de emanar un nuevo texto constitucional en que las banderas sociales de la Constitución se transformarían en ley, dando así permanencia, institucionalidad y vigencia a las aspiraciones de justicia del pueblo levantado en armas.

Dentro de las conquistas sociales que la revolución llevó al más alto nivel jurídico ocupa un lugar fundamental el artículo 123. En este precepto se establecen los principios fundamentales que deben regir las relaciones obrero-patronales, y entre ellos destaca en su fracción XII la obligación patronal de proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas.

El texto original de la fracción XII consignaba el derecho a la vivienda de los trabajadores en los términos siguientes:

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

XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que po-

drán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente, deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayores de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas [...]

Como se desprende del precepto transcrito, la obligación de proporcionar vivienda cómoda e higiénica, se refería a aquellas negociaciones situadas fuera de las poblaciones, sin importar el número de trabajadores que tuvieran a su servicio, o a negociaciones situadas dentro de las poblaciones y que ocupasen un centenar de trabajadores.

Dicha obligación descansaba básicamente en la idea del arrendamiento como medio de cumplir con la misma, no pudiendo cobrar una renta adecuada. Por otro lado, el mismo precepto constitucional, en su fracción XXX, establece la posibilidad de que los trabajadores establecieran cooperativas para la construcción de vivienda; sin embargo, como podrá observarse, estas sociedades emanaban de una gestión individual, voluntaria y organizada de los propios trabajadores y no de una obligación a cargo del patrón.

Posteriormente, el Congreso de la Unión expidió en 1931 la Ley Federal del Trabajo, en cuyo contenido tampoco quedó reglamentada la fracción XII, limitándose el legislador ordinario a reproducir lo dispuesto anteriormente, con lo que el derecho obrero a la habitación continuaba en estado de mero postulado constitucional de casi nula aplicación. La legislación laboral de 1931 en su artículo 111, fracción III, no sólo transcribía textualmente la fracción XII constitucional, sino que establecía que el presidente de la República y los gobernadores fijarían las condiciones y plazos dentro de los cuales el patrón debía cumplir con las obligaciones en materia de vivienda, dejando con ello al arbitrio de los reglamentos de los Ejecutivos Federal y locales la satisfacción de una necesidad primaria del obrero, misma que se había venido agravando con el crecimiento urbano y posponiendo el cumplimiento de una obligación patronal de carácter prioritario.

Para 1970, la Ley Federal del Trabajo incluyó en su texto un capítulo especial denominado "Habitación para los trabajadores", con objeto de reglamentar la fracción XII del artículo 123, apartado A, de la Constitución, y hacer efectiva la obligación de los patrones de proporcionar a sus trabajadores viviendas cómodas e higiénicas. Estas disposiciones, integradas por los artículos 136 y 153, repetían la obliga-

ción constitucional para toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, de dotar a sus trabajadores de vivienda, siempre y cuando estuvieren situadas fuera de las poblaciones; y sólo para aquellos trabajadores de planta con antigüedad de por lo menos un año, serían los que tendrían derecho a que se les proporcionara habitaciones. De esta forma, el nuevo criterio habitacional se basó en dos premisas adicionales a las constitucionales, que establecían calificativos a la ubicación geográfica y al tipo y duración de la relación laboral: trabajadores de planta y con más de un año de antigüedad, lo que no está relacionado ni con la capacidad económica de la empresa ni con la necesidad de vivienda de los trabajadores.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 151 de la misma legislación laboral, se estableció que en tanto se hiciera entrega a los trabajadores de habitaciones, éstos percibirían una compensación mensual cuyo monto se fijará en los convenios que se celebraran con la empresa, tomando en consideración el tipo de habitación que debiera proporcionarse y la diferencia entre la renta que podría cobrarse y la que tuviera que pagar el trabajador por una habitación en condiciones semejantes; esta compensación sería adoptada por la gran mayoría de las empresas sin solucionar el problema habitacional, puesto que era previsible que al ser entregada directamente al trabajador entrara a formar parte del presupuesto familiar y no se destinaría al fin al que fue prevista.

No obstante las restricciones y limitaciones establecidas por las disposiciones legales, es de destacar que corresponde a la Ley Federal del Trabajo de 1970 el mérito de haber dado el primer paso en la reglamentación del derecho habitacional de los trabajadores reconocido en la Constitución.

## 2. *La reforma constitucional y la creación del INFONAVIT*

El presidente de la República, licenciado Luis Echeverría Álvarez, recogiendo una propuesta formulada por el sector obrero para analizar y discutir los principales problemas sociales y económicos del país, convocó a una reunión en Palacio Nacional el 10. de mayo de 1971, que derivó en la primera junta de trabajo, la cual se llevó a cabo el día 17 del mismo mes, donde se aceptó la creación de un organismo integrado por los sectores del gobierno, de los trabajadores y del capital, que se denominó "Comisión Nacional Tripartita", misma que quedó integrada con cinco representantes del gobierno federal, diez representantes de los trabajadores y diez de los empresarios.

Esta Comisión se dio a la tarea de trabajar sobre la propuesta de iniciativas de reforma a la fracción XII del artículo 123 constitucional y las relativas de la Ley Federal del Trabajo.

Así, una vez cumplidas las formalidades del proceso de reforma a la Constitución, a través del constituyente permanente, fue aprobada la reforma a la fracción XII del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que apareció publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el día 8 de febrero de 1972 en los términos siguientes:

XII. Toda empresa, agrícola, industrial o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinan las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un Fondo Nacional de la Vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones. Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones mencionadas.

Modificada la Constitución, los siguientes pasos serían reformar la Ley Federal del Trabajo y la expedición de la ley para crear el organismo que se encargará de manejar el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Paralelamente a las reformas de la Ley Federal del Trabajo, se expidió la Ley que crea al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, órgano encargado de la administración de las aportaciones que constituyen el Fondo Nacional de la Vivienda, previsto en la Constitución y en la ley laboral, mismo que se dota de personalidad jurídica y patrimonio propio.

## II. LEGISLACIÓN VIGENTE

En sus años de existencia, la Ley del INFONAVIT no ha podido quedar al margen de transformaciones y cambios que ha sufrido el país, por lo que con el propósito de adecuarla a esta realidad cam-

biente, se han promovido durante su vigencia diversas modificaciones y reformas a su articulado. Con este espíritu se han promovido seis reformas legales a diversas disposiciones, entre las que destacan 23 cambios en el articulado de la Ley, cuyos objetivos y propósitos han sido múltiples.

El proceso inflacionario de los últimos años de la década de los setenta y principios de los ochenta había provocado una escalada ascendente en los costos de la construcción y de la tierra, lo que incide desfavorablemente en la estructura financiera del Instituto, reduciendo su capacidad crediticia.

A pesar de la preocupación del legislador de fomentar y estimular la construcción de viviendas de interés social, tomó medidas adicionales que permitieran reducir los costos reales de las habitaciones destinadas a los trabajadores, así como eliminar los gastos relacionados con la formalización de los créditos.

Por tal motivo, el 13 de noviembre de 1981 apareció publicada en el *Diario Oficial* de la Federación la adición al artículo 42 de la Ley del INFONAVIT, en virtud de la cual se prevé la desgravación, a nivel federal, estatal y del Distrito Federal, de todas las operaciones y contratos que realiza el Instituto en cumplimiento de sus fines, lo que permitió reducir sensiblemente los costos reales de la vivienda, mismos que representaban para el INFONAVIT, en 1981, entre un 4% y un 6% sobre el costo final y global del inmueble.

Igualmente, la reforma al artículo 42 establece la nueva disposición de que todos los actos y contratos relacionados con el funcionamiento del Instituto, así como a la constitución de los regímenes de propiedad en condominio puedan constar en instrumentos privados, susceptibles de inscripción en el Registro Público de la Propiedad, con el único requisito de que se otorgue ante dos testigos y con la constancia del registrador sobre la autenticidad de las firmas y de la voluntad de las partes. Esta medida permitió abaratar el costo real de las viviendas financiadas por el INFONAVIT al eliminar la intervención de notarios públicos en la formalización de estas operaciones, ahorrando, tanto el pago de honorarios como los gastos que los notarios cobran por sus servicios, los cuales, no obstante los aranceles oficiales, nunca fueron uniformes.

Cabe aclarar que adelantándose a las reformas al artículo 115 constitucional que aparecieron publicadas el 3 de febrero de 1983, la adición al artículo 42 de la Ley del INFONAVIT en 1981 no privó

a los municipios, de los recursos financieros que requieren para la prestación de los servicios públicos, pues la exención prevista no abarcó aquellas contribuciones de naturaleza municipal que el INFONAVIT debe cubrir en cumplimiento a las disposiciones aplicables en esta materia.

El artículo 42 también se adicionó para señalar que el precio de venta fijado por el propio Instituto para la vivienda deberá equipararse al valor del avalúo, con lo cual se eliminó la necesidad de obtener avalúos comerciales para dar de alta fiscalmente las operaciones del Instituto.

Esta reforma autoriza al INFONAVIT para formalizar las operaciones que en cumplimiento a sus fines realiza, y que se refieren a la adquisición de inmuebles, así como las relativas a las cinco líneas de crédito que otorga el Instituto a sus derechohabientes (adquisición de habitaciones en propiedad, construcción, reparación o ampliación de las mismas y el pago de pasivos contraídos por cualquiera de los anteriores conceptos). De igual manera, se formalizan las fusiones y subdivisiones de predios, de fraccionamientos, constitución de regímenes de propiedad en condominio, así como las cancelaciones de hipotecas.

Estos "Instrumentos privados", de conformidad con la Ley, se inscriben en el Registro Público de la Propiedad correspondiente y se celebran ante dos testigos y con la constancia del registrador sobre la autenticidad de las firmas y la manifestación de voluntad de las partes que en ellos intervienen.

Este procedimiento ha generado enormes beneficios para los derechohabientes al permitir reducir los gastos y honorarios que se generaban con la formalización de las operaciones mediante escritura pública, pues dichos costos, aunados a los impuestos y derechos, representan aproximadamente el 11% del costo de las viviendas. Con los instrumentos privados se logró una reducción que fluctúa, según el caso, entre el 7.5% y el 8.5% del valor de las viviendas.

De otra parte se ha obtenido con los ahorros derivados de este concepto la posibilidad de otorgar créditos para la adquisición de más de 30,000 viviendas, por lo que los beneficios económicos saltan a la vista.

Respecto a la inscripción de dichos instrumentos, a nivel nacional se han generado diversos acuerdos con los registros locales, a fin de facilitar la inscripción de los títulos.