

Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

**ORGANIZACION, FUNCIONAMIENTO Y NATURALEZA
JURIDICA DEL INFONAVIT.**

T E S I S

Que para obtener el título de :

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JOSE LUIS MENDOZA PLASCENCIA



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

IN MEMORIAM

a

mi padre

GUILTERMO MENDOZA MORALES

Con el cariño más inmenso

a mi madre

JUANA PLASCENCIA ATALA

A mis hermanos:

Guillermina, Rubén

Carlos, Concepción

Victoria, Arturo

y mis sobrinos:

Carlos,

Arturo,

Rocio y

Guillermo.

A mi querida esposa

SANDY

Con especial cariño para mi
Tía Dolores Flascencia Atala
a todos sus hijos, nietos y
en recuerdo de mi Tío Victo-
rino Rubio.

A mis maestros todos

Al Dr. Alberto Trueba Urbina
ejemplo creador de la lucha
por la reivindicación de los
derechos de los trabajadores..

Agradezco profundamente al
Lic. y M.T. José Florentino
Miranda Hernández, el honor
de haberme dirigido esta Té
sis.

En recuerdo de los
ausentes y todos -
los Cincueti pre-
sentes.

A mi querida Organización de
Abogados "LEX-68, A.C..

A. L. G. D. G. A. D. U. .

I N D I C E

"ORGANIZACION, FUNCIONAMIENTO Y NATURALEZA JURIDICA
DEL INFONAVIT

	Pág.
I N T R O D U C C I O N	1
CAPITULO I. ANTECEDENTES HISTORICOS DE ORGANISMOS SIMILARES.....	3
a) Nociones Generales.....	3
b) Europa.....	6
c) América Latina.....	10
CAPITULO II. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES.....	21
a) Bases Constitucionales.....	21
b) Reformas a la Fracción XII del --- Apartado A del Artículo 123 de la Constitución General de la Repúbli ca.....	31
c) Reformas y Adiciones a la Ley Fede ral del Trabajo en sus Artículos - 97, 110, 136 al 151 inclusive y 782	36
d) Leyes Secundarias y Reglamentos Es pecíficos.....	48

CAPITULO III. EL INFONAVIT, ORGANISMO DESCENTRALI-	
ZADO POR SERVICIO.....	51
a) Concepto de Instituto y su natu-	
raleza jurídica y objetivos.....	51
b) Su organización y funcionamiento	59
c) El INFONAVIT como Organismo Fis-	
cal Autónomo.....	61
CAPITULO IV. INTEGRACION Y ESTRUCTURA DEL INFO--	
NAVIT.....	71
a) De la Asamblea General.....	71
b) Del Consejo de Administración...	82
c) De la Comisión de Vigilancia....	88
d) Del Director General.....	95
e) De los Directores Sectoriales...	98
f) De la Comisión de Inconformida--	
des y de Valuación.....	100
g) De las Comisiones Consultivas <u>Re</u>	
gionales.....	102
h) De las Delegaciones Regionales..	106
C O N C L U S I O N E S	112
B I B L I O G R A F I A	115

INTRODUCCION

Consideramos de vital importancia señalar la forma en que se presenta este trabajo en forma esquemática debido principalmente a la escasez de literatura del organismo en estudio; sin embargo, tratamos de objetivizar los ideales plasmados en la Ley Fundamental de nuestro País y que, no son otros que la lucha constante para obtener en mayor número cada vez más, la satisfacción de las necesidades ingentes de los habitantes de esta gran Nación.

En tales condiciones, nos permitimos plantear las interrogantes y posibles soluciones a la Organización Administrativa en México, como un medio de inducción para lograr la mayor eficacia posible en el desarrollo de las funciones de quienes en un momento dado depende en gran parte la solución y satisfacción adecuada para cubrir esas necesidades vitales que hacen que un pueblo y en el caso el nuestro, sea cada vez mejor.

A últimas fechas ha cobrado en México una gran importancia, por cuanto al manejo cuantioso de su patrimonio,

como por la función que desempeña en el desarrollo estructural y social en México un organismo denominado INFONAVIT, o sea, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, razón por la cual nos inquietó vivamente conocer el origen del mismo, así como sus fundamentos legales, su concepción y naturaleza, sus objetivos, su organización, funcionamiento, integración o estructura, a fin de poder tener con mayor claridad una imagen real de su conjunto. Asimismo, lo enfocamos desde el punto de vista del Derecho Administrativo, por considerar que de su Naturaleza Jurídica surgen las respuestas a los planteamientos cuestionados de su compleja Organización y Funcionamiento.

Dado lo anterior, sólo nos resta hacer votos porque logre este trabajo el propósito que me ha impulsado a realizarlo con la firme decisión de realizar en mi vida futura una obra de alcances superiores.

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES HISTORICOS

a).- Nociones Generales de Organismos Similares.

Como se indica en el preámbulo del presente trabajo, la incesante búsqueda de soluciones de todos los pueblos de la tierra arrojan un sin número de formas, planes, criterios políticos y demás sistemas conocidos a fin de dar solución a los ingentes problemas que asolan nuestro panorama actual.

Y es así que por lo que respecta al problema de la vivienda, ya rural o urbana de los habitantes de nuestro planeta, se ha creado un vasto número de organismos con diversos sistemas de conducción, pero con un mismo fin primordial, el de dotar al mayor número posible de terraqueos, habitaciones cómodas e higiénicas.

Podemos decir que no existe cronológicamente

un determinado país que haya sido el primero en tratar de solucionar la carencia de vivienda frente a la escasez de la misma y de recursos suficientes, ya que como se apuntó con anterioridad ha sido un problema que aqueja a la humanidad desde los albores de la misma, es decir, desde la aparición del hombre sobre la tierra, ha tenido problemas habitacionales; "primitivamente buscó morada sobre la copa de los árboles para protegerse de la dantesca fauna e inclemencia de los fenómenos naturales", (1) posteriormente emigra hacia las cavernas o cuevas que le proporcionaban una mayor protección contra los implementos físicos así como de los animales. Continúa desarrollándose el ingenio del hombre y al conjuntar tres elementos básicos que son agua, tierra y animales domésticos, se van formando conjuntos de hombres, llegando a formar tribus y el conjunto de tribus forman aldeas, y éstas "cuando sienten la necesidad de convivir para subsistir en forma agrupada forman una ciudad". (2) Así sucesivamente en el proceso familiar evolutivo se va desarrollando y resolviendo el problema habitacional hasta llegar a nuestros días en que el alarmante número de individuos que forman el conjunto de naciones existentes y que habitan la tierra, el problema habitacional alcanza proporciones increíbles y refleja sin lugar a dudas deficiente atención por parte de los dirigentes de las mismas.

En tales condiciones, la similitud de diversos organismos encargados de estudiar y ejecutar los planes de trabajo para la solución del problema mundial de la vivienda radica primordialmente en el fin que se persigue y, que lo es, el de dotar cada vez en mayor forma a un número de familias de habitaciones que reúnan los requi

5.

sitos indispensables de habitabilidad como lo son el ser cómodas e higiénicas, aunque los sistemas y procedimientos que utilicen dichos organismos para realizarlo se de nominen o sean concebidos en formas diferentes.

b).- Europa.

Pasando a hacer un somero análisis del problema habitacional y sus posibles soluciones, encontramos organismos afines en varios países de Europa.

E S P A Ñ A

En España, según nos relata el Licenciado - Carlos de la Mora, Asesor de la Dirección General del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en México, los organismos encargados para solucionar el problema de dotación de viviendas son muy similares a los organismos existentes en los demás países europeos, dadas las características geográficas, etnológicas y en algunos casos económicas y políticas.

La tutela del Derecho Humano a la vivienda fue recogido por los españoles en la Declaración Número - XII del Fuero Juzgo del Trabajo, el cual señala que el Estado asume la tarea de multiplicar y hacer asequibles a todos los españoles diversas formas de propiedad ligada vitalmente a la persona humana, al hogar familiar, a la sucesión hereditaria de la tierra y a los instrumentos o bienes de trabajo.

Es así, que en el Artículo 31 del Fuero de los españoles que se comenta, se estipuló lo relativo a la vivienda y posesión legal de la misma, integrándose en igual forma en el enunciado del Punto XII de la Ley de -- Principios Fundamentales del Movimiento del 17 de mayo -- de 1958.

Para el año de 1961, el día 20 de octubre, - el Gobierno Español aprobó el Plan Nacional de la Vivienda y las Cortes Españolas, por Ley 84/1961, autorizaron su desarrollo y la revisión de la legislación en la materia con el objeto de adecuarla a las exigencias y objetivos de dicho Plan.

El Plan Nacional de la Vivienda, abarca en toda su mayor extensión el problema de la vivienda, a través del análisis de los datos estadísticos de que disponían a la fecha, el déficit de vivienda y las necesidades de crecimiento que llaman vegetativo y de los movimientos migratorios, así como de la reposición del patrimonio inmobiliario nacional, teniendo en cuenta su edad, estado de conservación y envejecimiento que determina la obsolescencia de numerosas edificaciones, así como las consecuencias de la demanda de nuevas viviendas en el futuro, que deben ser más higiénicas y dotadas de mayores servicios.

Para dar marcha a dicho Plan, por último estudian las posibilidades de la economía nacional, comparando el ritmo de crecimiento con el de países semejantes para determinar las cifras de inversión que podrían dedicarse, así como la inversión nacional total, para la construcción y dotación de viviendas, habiéndose determinado de un 20 a un 25% de la inversión total al sector vivienda observando los resultados de dicho Plan cada bienio y se creó un patrimonio inmobiliario en renta por parte del sector privado, igualmente se les da a los adquirentes de las viviendas una bonificación fiscal y sistemas de crédito e inclusive se crearon cooperativas de viviendas sociales, todo esto apoyado igualmente por un Plan Nacional de Urbanismo que en breve se puso en marcha.

Es importante señalar que las condiciones - en que se conceden los beneficios de dicho Plan en todas sus fases son diferentes según se trate de adquirir viviendas de alquiler o venta.

En el primer caso y tratándose de viviendas subvencionadas, se concede una subvención a Fondo Perdido, de 30 mil pesetas por vivienda; un préstamo al 6.5% anual, hasta de dos mil pesetas por metro cuadrado y a un plazo - de hasta 18 años incluyendo dos de gracia. En tratándose de viviendas de renta limitada, los promotores sin ánimo - de lucro podrán obtener un préstamo que no exceda del 30% del presupuesto protegible ni de la cifra de doscientos -- mil pesetas por vivienda, que podrá ser amortizado en un - plazo de hasta ocho años.

En tales condiciones, como es de apreciarse, los españoles no han creado aún un organismo especializado que reúna en conjunto las diversas facetas a las cuales es tá sujeto el Plan Nacional de la Vivienda, características que sí reúne el organismo materia del presente trabajo y - que lo es el INFONAVIT, sin embargo, según datos proporcionados por el Centro Informativo de España (CIDE) en 1970 - el número de viviendas construidas por cada mil habitantes era de 9.3, cifra que sin lugar a dudas representa gráfic amente un resultado positivo del desarrollo del Plan que se comenta.

En relación con el desarrollo del resto de - Europa en la materia, y con base en el punto estadístico - relatado con anterioridad, o sea, que dadas las caracterís ticas fenomenológicas o políticas de dicho continente euro peo, la avocación a la solución del problema planteado por

la escasez de viviendas con las características esenciales e higiene, comodidad y bajo costo, han sido atacados en -- formas y con sistemas aproximadamente similares y tenemos según el reporte consignado por la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, que "Suecia tiene un porcentaje de 13.6 con relación al de España, hecho a calidad -- por el "STATENS INSTITUT FOR SCIENCES FOR SKNING"; La --- U.R.S.S. _SIBF) con porcentaje de 9.4 a través de la "CENTRAL NYV INSTITUT NAUCNJ INFORMACII PO STROVITEL STVU I ARHITEKTURE GOSSTROJA SSSR"; (CINISSAGSS). En Inglaterra el "INSTITUTE OF BUILDING"(IB) y el MINISTRY OF PUBLIC --- BUILDING AND WORKS (MPBW); En Holanda INTERNATIONAL COUNCIL FOR BUILDING RESEARCH (ICBR); y en Francia la UNION IN TERNATIONALE DES CENTRES DE BATIMENT (UICB).

En resumen, estiman los europeos que durante la década de 1970 se construyeron con los sistemas aplicables a los organismos en cuestión, alrededor de 330 viviendas por cada mil habitantes, es decir, con plena confianza de superar la crisis en un lapso de 20 años que terminaría en 1990.

Es de hacerse anotar que los organismos citados en este capítulo guardan todos ellos en la actualidad relaciones e intercambios de todo tipo con el organismo -- que nos proponemos analizar en el desarrollo de la presente Tesis.

c).- América Latina.

El problema en la América Latina que incluye parte del Norte de América (México), Centro y Sudamérica, aunque con escasos recursos debido al subdesarrollo económico, el que ha merecido el calificativo discriminatorio - de Tercer Mundo, no obstante que posee riquezas incalculables en materias primas, en la misma medida carece de técnicas, maquinaria y recursos económicos para procesar dicha riqueza y hacerle frente por igual a los problemas inherentes a su desarrollo por demás raquítico, es sin embargo, atacado febrilmente el problema de escasez de viviendas cómodas e higiénicas y, a manera de ejemplo, presentamos igualmente un breve panorama de los países componentes de la América Latina, también llamados en vías de desarrollo.

Por lo que respecta a Centroamérica, formado por los países que van de Guatemala a Panamá, se han creado organismos y sistemas igualmente similares y que guardan entre sí las mismas estructuras, por lo cual analizaremos los datos que tenemos por cuanto hace a este último país.

P A N A M A

En la Constitución Política de la República de Panamá, en su Artículo 93 establece que "El Estado fomentará, además, la creación de viviendas baratas para trabajadores"; es decir, al referirse a las funciones de asistencia y previsiones sociales que dicho Estado debe cumplir. Sin embargo, como es de apreciarse, no establece las bases

en que el propio Estado debe avocarse al cumplimiento de sus designios. No obstante lo anterior, a lo largo de los últimos veinte años se han creado por Ley una serie de organismos públicos y privados los cuales han contribuido en gran parte a llevar a cabo el cumplimiento de su Máximo Ordenamiento a que se ha hecho mérito.

Dentro de los organismos a que nos hemos referido con anterioridad se han creado el Instituto de Vivienda y Urbanismo; el Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas; el Instituto Económico de la Caja de Seguro Social; la Dirección General de Planificación y Administración y la Reforma Agraria, así mismo se han creado los Municipios Fundación Panameña de la Vivienda Cooperativa y otros.

Cabe hacer notar que dentro de los organismos enunciados existe principalmente uno que guarda mucha similitud y paralelismo con el que hoy nos ocupa y se trata por supuesto del (IVU) Instituto de Vivienda y Urbanismo, el cual fue creado por Ley de 17 de enero del año de 1958, y que constituye actualmente el principal órgano con que cuenta el Estado Panameño para afrontar el problema habitacional de su país y el cual fue resultado de una serie de pequeños organismos que le precedieron desde el año de 1944.

Este Instituto, tiene un patrimonio propio, personería jurídica y régimen de autonomía administrativa, teniendo como principales funciones las siguientes:

"a).- Suministrar y fomentar la provisión de viviendas, incluyendo su funcionamiento.

b).- Planificar el desarrollo físico y económico de las áreas urbanas y rurales;

c).- Prestar asesoramiento técnico a las Municipalidades para el ordenamiento y control del desarrollo urbano; y

d).- Planear, ejecutar y administrar proyectos específicos de vivienda".

En la actualidad, además de las anteriores funciones, tiene la de proporcionar una asistencia técnica contratada de acuerdo a las disposiciones de un convenio de préstamo entre el IVU y el Banco Interamericano de Desarrollo.

En resumen, el IVU proporciona a los habitantes de la República de Panamá, préstamos directos a familias de recursos limitados para la construcción, rehabilitación o ampliación de sus viviendas; participa en el financiamiento directo y concede préstamos para la edificación de viviendas baratas a cooperativas o asociaciones de construcción legalmente constituidas que trabajan con una base no lucrativa y, otorga préstamos hipotecarios a entidades públicas o privadas que proyecten la construcción de viviendas en serie para la venta, siempre que sean de tipo residencial y cuyo costo unitario no sea mayor de B-7,000 (Bolívares) siendo requisito para este último el que la empresa sea dueña de las tierras y éstas constituyan primera hipoteca como garantía, que el contrato de préstamo establezca un interés no menor del 5% anual y que la misma se compromete a no vender las casas que construya a personas que ya poseen residencias.

En iguales circunstancias, creemos importante señalar cómo se está resolviendo el problema habitacional en:

V E N E Z U E L A .

Las investigaciones del Centro de Estudios - del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela (CENDES), históricamente sirven de base para la planificación urbana de aquel país hermano.

En efecto, tales investigaciones dieron como resultado que "el 30 de enero del año de 1962, se creara - por Decreto Ejecutivo Número 688, la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN), - la cual tiene por objeto contribuir al funcionamiento de - proyectos concretos de desarrollo de la comunidad, proporcionar asistencia social y fomento municipal, elaborados - en escala local y regional a solicitud de entidades públicas o privadas para la ejecución de tales proyectos, de -- acuerdo con un Reglamento Interno sobre la base de ayuda - mutua y esfuerzo propio, pudiendo recibir para el cumplimiento de sus fines, donaciones o contribuciones que le -- fueren hechas por entidades públicas o privadas, ya sean - nacionales, internacionales o extranjeras; el producto de sus operaciones financieras y otros bienes que por cual--- quier título pudiese adquirir de personas u organismos, empresas o entidades nacionales públicas o privadas, así como la colaboración extranjera.

P E R U .

La vivienda en Perú ha atravesado por una serie de reformas desde "la creación del Ministerio de Vivienda (OSPMV), por Decreto Ley Número 17803", a través del cual se ejecutan expropiaciones forzosas de tierra para fines de ensancho y acondicionamiento de poblaciones, con un interés a la construcción, renovación y rehabilitación de viviendas urbanas, dotando de esas tierras a los sectores público y privado, a fin de que desarrollen los programas de vivienda.

La marcha de los programas se han venido desarrollando por etapas enmarcadas por sendos Decretos como el Decreto Ley Número 18460 que faculta al Ministerio de Vivienda para otorgar las tierras expropiadas, siendo gratuitas las adjudicaciones cuando son en favor de entidades del sector público nacional o de personas estatales o jurídicas de derecho privado, cuando estos últimos destinan los terrenos a habitaciones que incluyan construcción simultánea de viviendas de tipo económico; el Decreto Ley Número 17638 que concede incentivos para la construcción en materia impositiva; el Decreto Ley Número 1763, que dota a la industria de la construcción de un flujo continuado de recursos financieros emitidos de fomento hipotecario, ya que el Banco de la Vivienda en colaboración con el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Central de Reserva, destinan cuando menos el 18% del total de sus inversiones a finalidades de vivienda; y un Decreto Ley muy importante lo es el número 18824 que autoriza al Banco Central Hipotecario del Perú, a los Bancos Estatales de Fomento, a las Mutuales de Crédito para Vivienda, Cooperativas y Caja de Ahorro de Lima, para que presten hasta un 90% --

del valor de los inmuebles a quienes lo soliciten y carezcan de residencia.

B R A S I L .

En el Brasil, se cuenta con una Institución muy sólida para la avocación del estudio teórico y solución práctica del problema habitacional en esa región de nuestro continente. Así tenemos que se funda "el Banco Nacional de Habitacao (BNH), creado por Ley Número 4,380 de 21 de agosto del año de 1964, bajo la Dirección del Ministerio del Interior, el cual se le ha denominado como un Centro de Sistema Financiero de Desenvolvimiento Urbano, de Venta y Arrendamiento de Casa, apoyando fuertemente a la industria de la construcción y acelerando la extensión de los servicios urbanos elementales como lo son el agua, la luz, el drenaje, el asfalto y otros".

Su funcionamiento es a través de agentes financieros, nunca directamente con el público, con lo cual trata de descentralizar sus servicios; invierte más de un 60 % de sus recursos a la construcción de habitaciones de interés social, esto es, de una prioridad para la obtención de viviendas a las familias de rentas bajas; opera con suscripción de valores reales no negociables; esta es una condición esencial para el otorgamiento de sus créditos, tratando de evitar así un proceso inflacionario; tiene como principal fuente de sus recursos el Fondo de Garantia do Tempo de Servicio (FGTS), el cual maneja la aportación obligatoria que los empresarios hacen de sus trabajadores, cuyo fondo puede ser sacado por estos últimos en

determinados casos; asimismo, obtiene recursos de las operaciones que en particular realiza, como venta de obligaciones, transacciones comerciales y monetarias, ayuda externa, etc.; los financiamientos o préstamos que otorgan a largo plazo; dicho Banco Nacional de Habitación, cuenta con un Plan Nacional de Saneamiento, que proporciona toda la ayuda técnica necesaria para desarrollar plenamente las actividades del BNH, al igual que el Sistema Brasileño de Ahorro y Préstamos (SBAP), que participan por igual a la solución de la ingente necesidad de habitación cómoda e higiénica de los habitantes del Brasil.

ARGENTINA.

Corresponde un comentario a la República de Argentina, en donde por "Ley Número 19,929 de fecha 3 de noviembre del año de 1972, se creó el Fondo Nacional de la Vivienda. Dicho Fondo se integra con los recursos destinados por las Leyes 19,876 y 19,986 de carácter impositivo; con los recursos provenientes de donaciones y legados que efectúan las personas físicas o jurídicas, privadas o públicas, nacionales y provinciales en favor de dicho Fondo; con los recursos provenientes de cualquier régimen de aportaciones que se dicte en el futuro; con los recursos provenientes de sanciones económicas o convenios resarcitorios que se apliquen o se celebren con las personas comprendidas en el régimen de la propia Ley; con los recursos provenientes de la recuperación de las inversiones efectuadas, sus intereses y sus reajustes; y con la aportación del 2.5% del salario del trabajador que tendrá que aportar el patrón.

Los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda se destinan a la construcción de viviendas individuales y colectivas, a la adquisición de los terrenos en donde se construirán, a la realización de las obras de urbanización, infraestructura, equipamiento social, al redu cto de créditos hipotecarios provenientes de viviendas construidas con apoyo al régimen previsto y a pagar los gastos de operación necesarios para la ejecución de los planes del propio Instituto. No menos del 30% de los recursos anuales del Fondo se aplican a la erradicación de Villas de Emergencia, rancherías y viviendas precarias en general.

Asimismo, por Decreto Número 7680 que es reglamentario de la Ley 19,929, faculta al Ministerio de Bienestar social, Subsecretaría de Vivienda, para aplicar las disposiciones legales del Instituto, autorizan los programas de vivienda, distribución y financiamiento, a establecer organismos promocionales de inversión y ejecución de programas, así como verificar la correcta inversión de los recursos del Fondo Nacional, coordinando a los Institutos Provinciales de Vivienda y demás organismos nacionales provisionales, municipales o privados.

Dicho organismo reviste características que consideramos oportuno enunciar y son de que está integrado por un Consejo Asesor Permanente, el Subsecretario General del Ministerio de Bienestar Social, un representante de la Confederación General del Trabajo, un representante por el interior del País y un representante de la Cámara Argentina de la Construcción, que representa al gremio empresarial.

Como es de apreciarse este organismo revis-

te características similares a las del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, materia del presente trabajo.

Por último, trataremos el tema sobre México, pero en forma un poco más pormenorizada a fin de ubicarnos en la realidad de nuestro medio y posición socioeconómica, para lo cual nos avocamos a la investigación de antecedentes.

BIBLIOGRAFIA.CAPITULO I

- (1) Huntington, Ellwoth.- Las Fuentes de la Civilización, 7a. Edición en español, 1949, editado por el Fondo de Cultura Económica. México, Buenos Aires, Capítulo II, pág. 31.
- (2) Silva Herzog, Jesús.- Historia del Pensamiento Económico Social.- De la Antigüedad al siglo XVI.- Editado por el Fondo de Cultura Económica.- México Buenos Aires.- 4a. Edición.- 1961.- Capítulo - II, pág. 75.
- (3) Boletín Informativo del INFONAVIT, editado por el -- Servicio de Información Documental.- Número 4, Noviembre de 1972, pág. 33.- México.
- (4) Op. Cit.- pág. 35.
- (5) República de Panamá.- Publicado por la Presidenta de la República.- Dirección General de Planificación y Administración.- Diagnóstico 1960 - 1968.- Publicado en enero de 1970, pág. 22.- Panamá.
- (6) Op. Cit.- pág. 32.
- (7) Manual General de Organización y Funciones, elaborado por la Consultoría de Planificación.- Caracas, Venezuela.- 1972.- Editorial Arte.- Págs. 19 y 20.
- (8) La Vivienda en el Perú.- Editada por la Oficina de Planificación, Ministerio de la Vivienda.- Lima, Perú. Mayo 1972.- Pág. 17.
- (9) Resultados del BNH.- 1970.- Editada por la Secretaría

rfa de Divulgación BNH. Brasil, Brasil.- Pág. 58.

- (10) Boletín Informativo del INFONAVIT.- Editado por el Servicio de Información Documental.- Número 5, de diciembre de 1972.- México.- Pág. 33.

C A P I T U L O I I

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

a).- Bases Constitucionales.

Como todo organismo, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, tuvo origen, y éste se basa en nuestro orden jurídico, el que establece nuestra Constitución Política y que se remonta a las facultades inherentes a los gobernantes. Estos, a su vez, fundan su actuación igualmente en nuestro Código Político y es así que el artículo 73 fracs. VII, X y XXX otorga al Congreso de los Estados Unidos Mexicanos formado por una Cámara de Senadores con representantes de todos y cada uno de los Estados de la Federación y que son Libres y Soberanos y una Cámara de Diputados que representan a los habitantes de nuestra Nación, facultades para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto; para legislar en toda la República entre otras cosas "la creación y expedición de las Leyes del trabajo re

glamentarias del artículo 123 de la propia Constitución; - así como para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades concedidas al mismo y todas las demás concedidas por esa Constitución a los Poderes de la Unión". (1)

Dado lo anterior, se presentó en el proceso de creación del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda del Trabajador, la necesidad de realizar un somero estudio sobre la problemática Nacional, que como veremos posteriormente cuenta con verdaderos problemas que, dado su envergadura, constituyen uno de los pasos más positivos para la cura de interminables males lacerantes que padece nuestra Nación Mexicana.

En tales condiciones, al establecerse el -- Congreso del Trabajo en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social con apoyo en lo preceptuado por el Artículo - 15 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en vigor, el día 10. del mes de mayo del año de 1971, y en - concreto al abordarse plenamente el problema en estudio, - la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio - del Estado por voz de su Secretario General el C. Gilberto Aceves Alcocer, se dirigió al Congreso poniendo de mani- - fiesto los puntos de vista del sector que representaba, -- respecto de la importancia del problema referente a la Industria, Desarrollo Urbano y Problema Habitacional, tan -- unidos e inevitables. Dicho representante al abordar la temática expresó que los pueblos están fundamentalmente de terminando su grado de desarrollo en la industrialización de sus recursos, destacando que industrialización y urbanización conllevan un desarrollo paralelo, como expresión de un mismo fenómeno económico y social que se deriva del sis-

tema de producción organizada, el cuál requiere de concentraciones humanas y si bien el proceso de urbanización en el mundo ha sido sano, ha sido paralelo a las revoluciones industriales. En iguales circunstancias destaca el Imperativo Constitucional como el resultado de un anhelo de la Revolución Mexicana al exigir para los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas dentro de un ambiente urbano adecuado, pidiendo asimismo se realice una revisión del llamado Programa Financiero de Vivienda y de las normas establecidas por los organismos FOVI y FOGA; proponiendo concretamente una Política Integral de Vivienda basada primordialmente en los siguientes puntos:

"a).- El establecimiento de una sola política nacional de vivienda que evite el dispendio de recursos y la multiplicidad de esfuerzos.

b).- La creación de reservas territoriales, destinada al desarrollo urbano y en especial a la construcción de vivienda, con objeto de reducir la especulación -- que actualmente se confronta en el comercio de la tierra".
(2)

Acto seguido, la Confederación Patronal de la República Mexicana por voz de su Asesor señor Licenciado J. Rafael de Regil, manifestó por sus representados que los empresarios mexicanos siempre atentos a los planeamientos sobre las grandes carencias nacionales, acogían con gran interés el que se refería a la construcción de viviendas, asimismo apuntó que en México, los indicadores demográficos registraban un elevado índice de crecimiento demográfico. Por otro lado, el país carecía de planeación urbana y de una política nacional de habitación, indicando -

que para solucionar este problema se requiera de una fuerte inversión anual que se requiere para atender las necesidades de dicho problema demográfico, proponiendo en concreto a consideración las que llamó sugerencias que podrían denominarse "Proyecto de Trabajo para afrontar el Déficit Nacional de Viviendas", y que son:

"a).- Afectación de predios públicos para ser destinados a la construcción de habitaciones familiares y multifamiliares.

b).- Aportación de la infraestructura mínima de servicios urbanos: agua, luz, vías aptas para la operación de medios masivos de comunicación, etc.

c).- Liberación de los impuestos del timbre y traslación de dominio, así como simplificación y descentralización de los trámites relativos a permisos y concesión por grupos.

El financiamiento de la habitación popular podría apoyarse en las siguientes fuentes:

a).- Participación de quienes vayan a habitar la vivienda.

b).- Revisión del sistema de crédito para financiamiento de la vivienda popular, a fin de habilitar a las capas más numerosas de la población como sujetos de crédito, rodeadas de las medidas de garantía más pertinentes, por ejemplo, hipotecaria, así como un sistema ágil de transferencias de la propiedad que permitan al programa cumplir su misión social.

Otras líneas de financiamiento complementario podrían ser:

1).- Aprovechamiento de recursos internacionales, a través de créditos con baja tasa de interés y -- largo plazo con destino fideicometido a las finalidades -- habitacionales, siempre y cuando puedan pagarse sin deterioro de la economía nacional.

2).- Uso del financiamiento de proveedores, que sería accesible en operaciones de gran volumen y dentro de programas a largo plazo y mediano plazo .

3).- Utilización de los fondos bancarios en disponibilidad y ya efectos al servicio de programas de -- habitación.

La observación de las medidas que se proponen permitirían obtener los siguientes resultados:

a).- Aprovechamiento del excedente de fuerza de trabajo disponible, mediante el aumento de fuentes de ocupación.

b).- Aprovechamiento de la capacidad marginal de operación de la planta industrial nacional que sería provocado por el aumento de la demanda interna, que -- necesariamente se registraría, muy especialmente en sectores empresariales nacionales (lo que significaría un aceleramiento de la producción sin necesidad de recurrir a -- importaciones y a tecnologías extranjeras)". (3)

Insistiendo en que dichos esfuerzos no de--

bían fraccionarse para la mejor solución del problema, es decir, con la participación del sector empresarial, obrero y gubernamental.

Y, por supuesto, la intervención en el diálogo de la Confederación de Trabajadores de México, a través de su Secretario General C. Fidel Velázquez, quien -- "destaca que los miembros del sector obrero presentes en esa reunión, insisten en que se integre una Gran Comisión con representantes de las tres partes del sector oficial, del sector patronal y de sector obrero", (4) a fin de avocarse al estudio exhaustivo de los problemas cuestionados. Manifiesta igualmente que se han discutido en muy diversas ocasiones y en distintos regímenes y, sin embargo nunca se han abordado en forma los problemas, por lo que se insiste en la formación de esa Gran Comisión con las subcomisiones como tantos sean los problemas a discutir y solucionar, ya que los trabajadores no pueden retardar más la solución del problema que se crea con motivo de la diferencia de precios y de salarios; con productividad o sin ella; no se puede posponer más el problema de la vivienda y así los demás que les aquejan.

Y, ya por último, el C. Angel Olivo Solís, en su carácter de Presidente del Congreso del Trabajo, -- presentó a la consideración del C. Primer Magistrado de la Nación, Licenciado Luis Echeverría Álvarez, las siguientes proposiciones:

"El sector obrero, por conducto de sus representantes en esta junta, proponen al Licenciado Luis Echeverría Álvarez, Presidente de la República de los Estados Unidos Mexicanos, lo siguiente:

PRIMERO: Que se constituya una Gran Comisión Nacional Tripartita, formada por los sectores gubernamental, empresarial y obrero, para estudiar las conclusiones que contienen las ponencias presentadas por estos dos últimos sectores y los demás problemas que se susciten con este motivo.

SEGUNDO: Que dicha Gran Comisión se subdivide en las comisiones técnicas que sean necesarias para estudiar en detalle cada una de las proposiciones.

TERCERO: Terminados los trabajos de cada comisión técnica, serán sometidos a la Gran Comisión, en sesión plenaria, a fin de que sean aprobados y se propongan directamente al C. Presidente de la República.

CUARTO: Que el Presidente de la República determinará, en su oportunidad, la conveniencia de darle carácter de permanente a la Comisión que se propone en el primer punto de este documento." (5)

El C. Presidente de la República, Licenciado Luis Echeverría Álvarez aceptó la invitación del sector obrero desde luego, y designó como representantes del Gobierno Federal a los señores Secretario del Trabajo y Previsión Social, Secretario de Hacienda y Crédito Público, Secretario de Industria y Comercio, Procurador General de la República y Director del Instituto de la Vivienda y del Desarrollo de la Comunidad Rural.

"Ruego a los señores representantes del sector empresarial y del sector obrero que en el curso de la presente semana designen a sus representantes, con la fina

lidad de que a fines de mayo o a principios de junio los representantes de las tres partes se reúnan y redacten un pequeño reglamento para que hagan sus reuniones ordenadas y periódicas y para que esa Comisión, así integrada, tan luego como vaya obteniendo frutos de su trabajo y de su esfuerzo, nos invite a reunirnos en una junta como ésta para que vayamos así resolviendo los problemas que ahora apenas han sido esbozados". (6)

Dicho así, por órdenes expresas del C. Presidente de la República Mexicana, Licenciado Luis Echeverría el día 17 de mayo del año de 1971 se creó la Comisión Nacional Tripartita emanada del Congreso Nacional del Trabajo de ese mismo año integrada por diez representantes de los trabajadores, diez representantes de los empresarios y cinco representantes del Gobierno Federal, habiéndose designado como Presidente de dicha Comisión Nacional Tripartita al C. Secretario del Trabajo y Previsión Social, Licenciado Rafael Hernández Ochoa, a fin de presentarle al Primer Magistrado las recomendaciones estimadas para la tramitación y resolución de los problemas del país.

Consecuentemente, y de conformidad con el orden establecido en estos casos y, siguiendo la secuela a la que condujo el estudio realizado por la Comisión Nacional Tripartita reunida el 27 de mayo del año de 1971, empezó sus trabajos formándose seis subcomisiones a saber:

La Primera Comisión se avocó al estudio de las inversiones para la mano de obra, productividad y descentralización de la industria;

La Segunda Comisión analizó los temas de desem

pleo y capacitación de los recursos humanos;

La Tercera Comisión abordó los de las maquiladoras y las exportaciones;

La Cuarta Comisión el tema de la carestía de la vida;

La Quinta Comisión consideró el problema que da origen al presente trabajo y lo es el de la Vivienda Popular; y

La Sexta Comisión el estudio del problema de la contaminación ambiental.

En efecto, la Quinta Comisión se avocó el estudio del problema de la vivienda, a la cual se debe la --- cristalización de los ideales planteados por el señor Presidente de la República Licenciado Luis Echeverría Álvarez al ser electo, ya que fue una de sus promesas planteadas a lo largo de su campaña presidencial y que lo era la de que el primer problema al cual dedicaría todo su empeño lo sería el de la vivienda popular en México, porque como ya es bien sabido por todos, dicho problema tiene indudablemente diversas facetas, ya que si bien el pago de la renta baja era un extraordinario beneficio para los trabajadores, sólo resolvía en forma particular a un pequeño número de trabajadores y en cambio a nivel nacional era totalmente insuficiente; esta insuficiencia de vivienda se vió parcialmente reducida al instruir el Primer Magistrado de la Nación al sector bancario, a fin de que canalizaran sus sistemas financieros y recursos hacia créditos habitacionales con la tasa de interés más baja, como lo fueron los programas

de casas de \$ 30,000.00 a plazos de 15 años y con una tasa de interés del 6% anual, sin embargo, el déficit de viviendas al año aumenta en número de doscientas mil, lo que viene a agudizar más el déficit nacional actual de dos millones de faltantes. Por éstas y múltiples razones que son del todo conocidas, el Congreso del Trabajo a través de la Quinta Comisión, al rendir su Informe de Trabajo, proponen en concreto al señor Presidente Constitucional de la República Mexicana, el Proyecto de Reformas al Artículo 123 de la Constitución en su fracción XII del apartado A del mismo, a fin de que lo eleve a grado de iniciativa del Ejecutivo que preside y lo presente ante el Congreso de la --- Unión para los efectos de su proceso legislativo.

b).- Reformas a la fracción XII del Apartado A del Artículo 123 de la Constitución General de la República.

En tales condiciones, la iniciativa que sobre las reformas a la fracción XII del apartado A del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentó a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el C. Presidente de la República Licenciado Luis Echeverría Álvarez, con fecha 22 de diciembre del año de 1972, durante las sesiones ordinarias que de la XLVIII Legislatura efectuaba la mencionada Cámara de Representación Popular, con apoyo en la facultad otorgada al Representante del Poder Ejecutivo Federal en la fracción I del Artículo 71 de la propia Constitución de 1917 en vigor, pone a funcionar el mecanismo previsto en la misma Ley Fundamental, para la creación y formación de las Leyes, así como reformas, señalado en los preceptos 72 y 135 de la Carta Magna en Cita.

Turnada que fue a la Cámara Baja por la Comisión respectiva la mencionada iniciativa, se procedió a su discusión y en su caso, aprobación, observándose desde luego, la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones establecidas en el Reglamento de Debates respectivo, siendo así que, aprobada la iniciativa por esta Cámara de Origen por unanimidad de votos, pasó de inmediato a la Cámara Revisora que en el presente caso lo fue la Cámara de Senadores, observándose igualmente una votación unánime para la aprobación del proyecto de reformas, con la intervención debida de todos los representantes que así quisieron hacerlo, y con la anuencia de la totalidad de los Congresos de los Estados de la República.

Ya una vez, totalmente discutido y aprobado -

el proyecto que nos ocupa, fue remitido al C. Representante del Poder Ejecutivo Federal, quien no formuló observaciones, por lo que, de inmediato procedió el mismo, en cumplimiento de lo ordenado en la fracción I del Artículo 89 de nuestro Código Político, a hacer la promulgación respectiva de la declaratoria de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión que se le turnó para tal efecto y, por medio de la cual se reforma la fracción XII del Apartado A del Artículo 123 del propio Ordenamiento y que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de febrero del año de 1972 y que es del tenor literal siguiente:

"LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme la siguiente declaratoria:

LA COMISION PERMANENTE DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, en uso de la facultad que le confiere el Artículo 123 de la Constitución General de la República y previa aprobación del Congreso de la Unión y de la totalidad de los Congresos de los Estados.

DECLARA:

Artículo Unico: Se reforma la fracción XII del Apartado A del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

XII.- Toda empresa agrícola, industrial, -
minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obli-
gada, según lo determinen las Leyes Reglamentarias, a pro-
porcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higién-
icas. Esta obligación se cumplirá mediante las aporta-
ciones 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 permite otorgar a éstos crédito barato y suficiente -
para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedi-
ción de una Ley para la creación de un organismo integra-
do por representantes del Gobierno Federal, de los traba-
jadores y de los Patrones, que administren los recursos -
del Fondo Nacional de la Vivienda. Dicha Ley regulará -
las formas y procedimientos conforme a los cuales los tra-
bajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones -
antes anunciadas.

Las negociaciones a que se refiere el párra-
fo primero de esta fracción, situadas fuera de las pobla-
ciones, están obligadas a establecer escuelas, enferme-
rías y demás servicios necesarios a la comunidad.

ARTICULO TRANSITORIO UNICO: La presente re-
forma entrará en vigor quince días después de su publica-
ción en el Diario Oficial de la Federación". (7)

Según se desprende de la lectura de las re-
formas que transcribimos, se establecen las bases objeti-
vas para dar debido cumplimiento a las garantías esencia-

les que de seguridad social legislaron los Constituyentes de 1917.

En efecto, el anterior texto de la fracción XII del apartado A del Artículo 123 de la Constitución General de la República, obligaba a los patrones a proporcionar a los trabajadores de las negociaciones agrícolas, industriales, mineras y de cualquier otra clase de trabajo, - habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podían cobrar rentas que no excedieran del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas, debiendo establecer --- igualmente escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad; pero con la salvedad de que la dotación de viviendas cómodas e higiénicas solamente era obligatoria para las empresas que tuviesen un número mayor de cien trabajadores, por lo que se vuelve a repetir, en esta fracción versión original de los constituyentes de 1917, - únicamente se consigna la garantía, mas no se enuncian las bases para hacerla efectiva, pues es del todo conocido que en el transcurso de más de 50 años de vigencia de dicha -- norma, el número de patrones que dieron cumplimiento a la misma es muy limitado y por consiguiente el número de beneficiados.

En esas condiciones, y a fin de poder dotar de funcionalidad y objetividad al problema habitacional en cuestión, considero atinada la reforma que nos ocupa, puesto que al recaer la responsabilidad de dotación de viviendas solamente a los patrones, imposibilitaba el cumplimiento cabal de la disposición, debido primordialmente a la diversidad de capitales, sistemas y en general de los recursos de las empresas obligadas, además de que dejaba desprotegido a un gran número de trabajadores que laboran en em-

presas menores. Y gravaba enormemente a aquellos empresarios que ocupan volúmenes cuantiosos de mano de obra. - Por lo que al conjugar la participación generalizada de todos los patrones, para la integración de un Fondo Nacional de la Vivienda, aligera sus cargas y propicia a los trabajadores la adquisición en propiedad de sus habitaciones y consecuentemente la integración familiar.

A todo esto, cabe mencionar que esta reforma constituye en todas sus partes y desde cualquier punto de vista, una solución planeada a las necesidades más urgentes de un gran número de mexicanos, al considerar de utilidad social, la expedición de una Ley para la creación de un Organismo Tripartita que administre el Fondo Nacional de la Vivienda, para regular las formas y procedimientos para la adquisición de habitaciones cómodas, higiénicas y baratas, bajo la vigilancia de representantes de los trabajadores, patrones y del Gobierno Federal, de lo cual se deriva la creación del Organismo denominado IN FONAVIT, materia de este estudio.

c).- Reformas y adiciones de los Artículos 97, 110, 136 al 151 inclusive y 782 de la Ley del Trabajo.

Consecuentemente, a la vigencia de las reformas que se apunta con anterioridad respecto de la fracción XII del Apartado A del Artículo 123 de la Constitución General de la República, nuevamente el Ejecutivo Federal envió a la Secretaría respectiva para hacerla llegar a la Cámara de Diputados, del primer periodo extraordinario de sesiones del segundo receso de la XLVIII Legislatura al Congreso de la Unión, la iniciativa sobre las reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo reglamentaria del Apartado A del Artículo 123 del Pacto Federal, a fin de poder dar debido cumplimiento a las reformas aprobadas y promulgadas que sobre dicho precepto se han anotado anteriormente, para lo cual, esta nueva iniciativa vendría a modificar el contexto de varios Artículos de la Ley Reglamentaria en cita.

En iguales circunstancias y con apoyo en los Artículos 71 fracción I, 72 incisos a), f), h), e i), se corrieron los trámites respectivos, a través de los cuales se sometió a discusión, aprobación y promulgación, la iniciativa en estudio, habiendo sido publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de abril del año de 1972 y que es del tenor literal siguiente:

"LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, - sabed:

Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente decreto:

Artículo Primero.- Se reforma la fracción II y se adiciona con una fracción III el Artículo 97 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

Artículo 97.- Los salarios mínimos no podrán ser objeto de compensación, descuento o reducción salvo en los casos siguientes:

I.-

II.- Pago de rentas a que se refiere el Artículo 151. Este descuento no podrá exceder del diez por ciento del salario.

III.- Pago de abonos para cubrir préstamos - provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda, destinados a la adquisición, construcción, reparación o mejoras de casas habitación o el pago de pasivos adquiridos por estos - conceptos. Estos descuentos deberán haber sido aceptados libremente por el trabajador y no podrán exceder del veinte por ciento del salario.

Artículo segundo.- Se reforman los Artículos 110, fracciones II y III, 136 al 151 inclusive y 782 - de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

Artículo 110.- Los descuentos en los salarios de los trabajadores están prohibidos, salvo en los casos y con los requisitos siguientes:

I.-

II.- Pago de la renta a que se refiere el Artículo 151 que no podrá exceder del quince por ciento del sa

lario.

III.- Pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda, destinados a la adquisición, construcción, reparación o mejoras de casas habitación o al pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. Estos descuentos deberán haber sido -- aceptados libremente por el trabajador.

IV.-

V.-

VI.-

Artículo 136.- Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, está obligada a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Para dar cumplimiento a esta obligación las empresas deberán aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el cinco por ciento sobre los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio.

Artículo 137.- El Fondo Nacional de la Vivienda tendrá por objeto crear sistemas de financiamiento que permitan a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, para la construcción, reparación, o mejoras de su casas habitación y para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.

Artículo 138.- Los recursos del Fondo Nacio

nal de la Vivienda serán administrados por un organismo - integrado en forma tripartita por representantes del Gobierno Federal, de los Trabajadores y de los Patrones.

Artículo 139.- La Ley que cree dicho organismo regulará los procedimientos y formas conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad habitaciones y obtener los créditos a que se refiere el artículo 137.

Artículo 140.- El organismo a que se referan los artículos 138 y 139, tendrá a su cargo la coordinación y el financiamiento de los programas de construcción de casas habitación destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

Artículo 141.- Las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda son gastos de previsión social de -- las empresas y se aplicarán en su totalidad a constituir -- depósitos en favor de los trabajadores que sujetarán a las bases siguientes:

I.- Cuando un trabajador reciba financiamiento del Fondo Nacional de la Vivienda, el 40% del importe -- de los depósitos que en su favor se hayan acumulado hasta -- esa fecha se aplicará de inmediato como pago inicial del -- crédito concedido.

II.- Durante la vigencia del crédito, se continuará aplicando el 40% de la aportación patronal al pago de los abonos subsecuentes que debe hacer el trabajador.

III.- Una vez liquidado el crédito otorgado a

a un trabajador, se continuará aplicando el total de las aportaciones empresariales para integrar un nuevo depósito en su favor.

IV.- El trabajador tendrá derecho a que se le haga entrega periódica del saldo de los depósitos que se hubieren hecho a su favor con 10 años de anterioridad.

V.- Cuando el trabajador deje de estar sujeto a una relación de trabajo y en caso de incapacidad total permanente o de muerte, se entregará el total de los depósitos constituidos al trabajador o a sus beneficiarios en los términos de la Ley a que se refiere el Artículo 139.

VI.- En el caso de que los trabajadores hubieren recibido crédito hipotecario, la devolución de los depósitos se hará con deducción de las cantidades que se hubieran aplicado al pago del crédito hipotecario en los términos de las fracciones I y II de este artículo.

Artículo 142.- Cuando una empresa se componga de varios establecimientos, la obligación a que se refiere el artículo 136 de esta Ley se extiende a cada uno de ellos y a la empresa en su conjunto.

Artículo 143.- Para los efectos de este capítulo, se entiende por salario la cantidad que percibe cada trabajador en efectivo por cuota diaria.

Artículo 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.

Artículo 145.- Los créditos que se otorguen

por el organismo que administre el Fondo Nacional de la Vivienda estarán cubiertos por un seguro para los casos de incapacidad total permanente o de muerte, que libere al -- trabajador o a sus beneficiarios de las obligaciones derivadas del crédito.

Artículo 146.- Los patrones no estarán obligados a pagar las aportaciones a que se refiere el artículo 136 de esta Ley por lo que toca a los trabajadores domésticos.

Artículo 147.- El Ejecutivo Federal, previo estudio y dictamen del organismo que se constituya para administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, determinará las modalidades y fechas en que incorporarán al régimen establecido por este capítulo:

I.- Los deportistas profesionales; y

II.- Los trabajadores a domicilio.

Artículo 148.- El Ejecutivo Federal podrá establecer modalidades para facilitar la aportación de las empresas que tengan un capital o un ingreso inferior a los mínimos que el propio Ejecutivo determine. Estas resoluciones podrán revisarse total o parcialmente cuando a su juicio existan circunstancias que lo justifiquen.

Artículo 149.- El organismo que se cree para administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, determinará las sumas que se asignarán al financiamiento de programas de casas habitación destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores y los que se aplica

rán para la adquisición, construcción, reparación o mejoras de dichas casas, así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.

Al efectuar la aplicación de recursos, se distribuirán equitativamente entre las distintas regiones y la calidades del país, así como entre las diversas empresas o grupos de trabajadores.

Para el otorgamiento individual de los créditos se procederá en caso necesario conforme a un sistema de sorteos, en los términos que establezca la Ley a que se refiere el artículo 139.

Artículo 150.- Cuando las empresas proporcionen a sus trabajadores casa en comodato o arrendamiento no están exentas de contribuir al Fondo Nacional de la Vivienda, en los términos del artículo 136. Tampoco quedarán -- exentas de esta aportación respecto de aquellos trabajadores que hayan sido favorecidos por créditos del Fondo.

Artículo 151.- Cuando las habitaciones se den en arrendamiento a los trabajadores, la renta no podrá exceder del medio por ciento mensual del valor catastral de la finca y se observarán las normas siguientes:

I.- Las empresas están obligadas a mantenerlas en condiciones de habitabilidad y a hacer oportunamente las reparaciones necesarias y convenientes.

II.- Los trabajadores tienen las obligaciones siguientes:

- a).- Pagar las rentas;
- b).- Cuidar de la habitación como si fuera propia;
- c).- Poner en conocimiento de la empresa los defectos o deterioros que observen;
- d).- Desocupar las habitaciones a la terminación de las relaciones de trabajo dentro de un término de cuarenta y cinco días; y

III.- Está prohibido a los trabajadores:

- a).- Usar la habitación para fines distintos de los señalados en este capítulo; y
- b).- Subarrendar las habitaciones.

Artículo 782.- Las disposiciones de este capítulo rigen la tramitación de los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de los artículos 28, fracción III; 151; 158; 204, fracción IX; 209, fracción V; 210; 236, fracción III; 389; 418; 424, fracción IV; 427, fracciones I, II y VI; 434, fracciones I, III y V; 439; 503 y 505, y los conflictos que tengan por objeto el cobro de prestaciones que no excedan del importe de tres meses de salario.

Transitorios.

Artículo primero.- Estas reformas entrarán en vigor en toda la República el día siguiente de su publi-

cación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo segundo.- La obligación de enterar las aportaciones a que se refiere el nuevo capítulo III del Título IV empezará a correr a partir de la fecha que señale la Ley que cree el organismo encargado de administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.

Artículo Tercero.- Las empresas que con anterioridad a esta Ley estén otorgando cualquier prestación en materia de habitación, la seguirán dando a sus trabajadores si el monto de las mismas es igual o superior al porcentaje consignado en el artículo 136 y no pagarán la aportación a que dicho artículo se refiere. Si por el contrario, el valor de las prestaciones fuera inferior al porcentaje de --- aportación, las empresas pagarán al Fondo Nacional de la Vivienda la diferencia correspondiente. En cualquier momento los trabajadores beneficiarios a que se refiere este artículo podrán optar por prescindir de la prestación y que la empresa entregue la aportación completa al Fondo Nacional de la Vivienda. Si hubiere controversia sobre el valor de las prestaciones, el problema será resuelto por el organismo tripartita responsable de la administración del fondo.

Artículo cuarto.- Por lo que toca a aquellos trabajadores que hayan adquirido en propiedad casas habitación antes de la reforma de esta Ley, en aplicación a las disposiciones contenidas en el Artículo 123 de la Constitución o en los contratos individuales y colectivos, las empresas estarán obligadas a aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el equivalente al 60% correspondiente al depósito a que se refiere el artículo 141, y en esa virtud los trabajadores seguirán siendo sujetos de crédito. No quedan comprendidas dentro de esta excepción, las empresas cuyos traba

jadores de su salario hayan o estén pagando sus casa habita
ción. Los casos de controversia se resolverán por el orga
nismo tripartita a que se refiere el artículo anterior".(8)

Ya anotamos al comentar las reformas a la ---
fracción XII del Apartado A del artículo 123 de nuestro Có-
digo Político, las causas, motivos y consecuencias que se -
desprenden de la misma, siendo así que una de las consecuen
cias inmediatas, lo son las reformas y adiciones a los artí
culos 97, 110, 136 al 151 inclusive y 782 de la Ley Federal
del Trabajo, puesto que son los que reglamentan esa misma -
fracción reformada del precepto 123 Constitucional y, los -
que en todo caso generan el instrumento a través del cual -
se hacen efectivos los derechos allí consignados.

Puede por tanto observarse en esas reformas -
que se comentan, la objetividad que proporcionan las mismas
y que se constituyen en sí normas sustantivas con las carac
terísticas siguientes, entre otras:

Hace extensivo el derecho a que se le propor
cione habitaciones a los trabajadores temporales y eventua
les y se suprime la limitación contenida en el artículo 139
de la Ley que se reforma y que únicamente confiere ese dere
cho a los trabajadores de planta permanentes con una anti--
güedad de un año, por lo menos.

Se establece que la totalidad de las aporta--
ciones que hagan las empresas al Fondo Nacional de la Vivien
da se destinará a la constitución de depósitos en favor de -
los trabajadores. Esta prestación viene a sustituir al sis
tema de contratación fragmentaria y a nivel de cada empresa
que establecía la Ley anterior.

Conforme al sistema fijado actualmente por la fracción V del artículo 145 de la Ley en vigor, cuando las habitaciones se construyan para que sean adquiridas - por los trabajadores, deberá determinarse, en cada convenio, la aportación de la empresa y "la forma de financiamiento para completar el costo de la construcción, el que deberá ser pagado por los trabajadores con las modalidades que convengan las partes".

Con la reforma que ahora se comenta los trabajadores dispondrán de una aportación fija y permanente - que las empresas harán a su favor y tendrán acceso a créditos que le serán otorgados por el organismo que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.

Las organizaciones de trabajadores consideran que esta prestación, que a la vez proporciona los recursos necesarios para el financiamiento de habitaciones y --- constituye un fondo de ahorro para los trabajadores y sus - beneficiario, sustituye con ventaja la compensación por diferencia de renta que establece el artículo 151 vigente; toda vez que, en el texto actual, dicha compensación queda sujeta a las eventualidades de un convenio entre las partes y no cumple la finalidad de habilitar al trabajador para adquirir su casa en propiedad.

De tal suerte que es en los artículos 138, 139, 140 y 141 reformados, en donde surge ya de una manera precisa y objetiva las finalidades del Organismo en estudio (IN--FONAVIT), así como su organización y funcionamiento y, en tales circunstancias, se dan las bases constitucionales, que a su vez se reglamentarán en la Ley Federal del Trabajo, a fin de crear en México un Organismo Tripartita con la finalidad - de dar solución a los problemas de vivienda para los Trabaja-

dores, sin distingo de ubicación territorial o categoría ocupacional, quedando por tanto por analizar en sí la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores que fué publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de abril del año de 1972, haciendo un estudio de dicha Ley y del propio Instituto que nos -- ocupa en los capítulos inmediatos.

d).- Leyes Secundarias y Reglamentos Específicos.

De conformidad con nuestros sistemas legislativo, existe una Ley Fundamental, de la que se deriva el orden jurídico en nuestro Estado Mexicano, la cual recibe el nombre de Constitución General de la República.

Las disposiciones contenidas en dicho Magno Ordenamiento, dan origen para efectos de su objetividad a Leyes Secundarias, ejemplo de ello los incisos precedentes nos dan una clara idea, ya que el artículo 123 Constitucional da origen a la expedición de una Ley Federal del Trabajo; en esas condiciones, las Leyes Secundarias a su vez requieren de normas para su aplicabilidad.

Como se desprende de la lectura de incisos precedentes, la Ley Secundaria, que lo es la Ley Federal del Trabajo emana de un proceso legislativo menos complicado que la Ley Constitucional. En efecto, para efectuar las reformas a la Constitución Política, se requirió de la aprobación de la Mayoría de las Legislaturas de los Estados del Pacto Federal y, para la creación de la Ley Laboral en cita únicamente se siguió el proceso ordinario decretado en la propia Constitución para las Leyes Ordinarias o Comunes, que también han sido llamadas Reglamentarias, como lo es el presente caso en que dicha Ley Federal del Trabajo es Reglamentaria del Artículo 123 de nuestro Código Político y es así que la propia Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores obedece a un mandato constitucional consagrado en el párrafo segundo de la fracción XII del artículo en cita, por lo que igualmente es una Ley Reglamentaria o Secundaria.

d).- Leyes Secundarias y Reglamentos Específicos.

De conformidad con nuestros sistemas legislativo, existe una Ley Fundamental, de la que se deriva el orden jurídico en nuestro Estado Mexicano, la cual recibe el nombre de Constitución General de la República.

Las disposiciones contenidas en dicho Magno Ordenamiento, dan origen para efectos de su objetividad a Leyes Secundarias, ejemplo de ello los incisos precedentes nos dan una clara idea, ya que el artículo 123 Constitucional da origen a la expedición de una Ley Federal del Trabajo; en esas condiciones, las Leyes Secundarias a su vez requieren de normas para su aplicabilidad.

Como se desprende de la lectura de incisos precedentes, la Ley Secundaria, que lo es la Ley Federal del Trabajo emana de un proceso legislativo menos complicado que la Ley Constitucional. En efecto, para efectuar las reformas a la Constitución Política, se requirió de la aprobación de la Mayoría de las Legislaturas de los Estados del Pacto Federal y, para la creación de la Ley Laboral en cita únicamente se siguió el proceso ordinario decretado en la propia Constitución para las Leyes Ordinarias o Comunes, que también han sido llamadas Reglamentarias, como lo es el presente caso en que dicha Ley Federal del Trabajo es Reglamentaria del Artículo 123 de nuestro Código Político y es así que la propia Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores obedece a un mandato constitucional consagrado en el párrafo segundo de la fracción XII del artículo en cita, por lo que igualmente es una Ley Reglamentaria o Secundaria.

De lo anteriormente anotado, se desprende - que la Ley del Instituto en estudio, es una Ley Reglamentaria, la cual para su objetivización y funcionalidad cuenta con las disposiciones contenidas en la Ley Federal del Trabajo con respecto a su integración y finalidad, así como con la prescripción genérica de Reglamentos Específicos que son los que propiamente dotan de funcionalidad a la -- Institución comentada, por ser estos Reglamentos Específicos en general una instrucción escrita para el régimen y gobierno de la misma, como son los Reglamentos de la Asamblea General, del Consejo de Administración, de la Comisión de Vigilancia, de las Comisiones Consultivas Regionales y de las Delegaciones Regionales, de la Comisión de Inconformidades y de Valuación, Interior del Propio Instituto y para efectuar y enterar descuentos por concepto de -- préstamos otorgados por el INFONAVIT, Reglamentos éstos -- que serán analizados en el curso del desarrollo del presente trabajo.

BIBLIOGRAFIACAPITULO II

- (1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2a. Edición elaborada por la Secretaría de la Presidencia.- México, 30 de abril de 1972.- Pág. 92.
- (2) Serie Documentos Número 1.- Confrontación sobre Problemas Económicos.- Editados por la Secretaría de la Presidencia de México.- 1971.- Pág. 54.
- (3) Op. Cit.- págs. 58 y 59.
- (4) Op. Cit.- pág. 116.
- (5) Op. Cit.- pág. 118.
- (6) Op. Cit.- pág. 119.
- (7) Diario Oficial de la Federación.- México, 14 de febrero de 1972.- ARO DE JUAREZ, TOMO CCCV No. 35, Organismo del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.
- (8) Disposiciones Legales.- Editada por el Servicio de Orientación e Información del INFONAVIT, México, D.F. Agosto de 1972.- ARO DE JUAREZ.- No. 1, págs. 27 a 31.

C A P I T U L O I I I

EL INFONAVIT, ORGANISMO DESCENTRALIZADO POR SERVICIO

a).- Concepto de Instituto, su naturaleza jurídica y sus objetivos.

Para iniciar el estudio de un ente, primero es menester coincidir en cuanto a su identificación sensorial; en tratándose de personas ya morales o físicas, lo será su concepción. En el presente caso trataremos de adecuar los diversos conceptos existentes a la concepción incluida por nuestros legisladores en el Derecho Positivo Mexicano, o bien, cuál es el significado de aplicación en nuestro estudio, respecto del vocablo INSTITUTO.

La Real Academia de la Lengua Española en sus diversas publicaciones ha reiterado tres acepciones a la palabra Instituto, tomando como origen de la misma del latín INSTITUTUM.

I.- Como primera acepción, significa: "cons

titución o regla que prescribe cierta forma y método de vida o de enseñanza" (1), citando como ejemplo a las órdenes religiosas.

II.- Como segunda acepción significa: "corporación científica, literaria, artística, benéfica," etc.

III.- Y, como tercera y última acepción, nos dice que significa: "se designa al edificio en que funciona alguna de las corporaciones que se citan en las acepciones precedentes".

Existen otros estudios realizados en torno al significado de la palabra Instituto, que giran más o menos en torno de las significaciones hechas por la citada Real Academia de la Lengua Española en sus tres acepciones, citando como ejemplo entre otros los siguientes:

Instituto: "Instituir, fundar, iniciar, nombrar, conferir, un beneficio y establecimiento".

Instituto: "Reglamento, corporación social, científica o literaria, social".

Instituto: Se llaman de este modo a los establecimientos en que se da la segunda enseñanza o se practica una obra benéfica".

Instituto: "Normas, regla o constitución de índole práctica, en la vida en general, en la organización de una entidad, en la enseñanza, etc.

Corporación, establecimiento u organismo pú-

blico o privado. Predomina, no obstante, como denominación de "centros oficiales, en la Administración Pública".
(2)

Dado el carácter que reviste el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores que corresponde a las siglas (INFONAVIT), la acepción lingüística más acorde a nuestro estudio, es la segunda propuesta por la Real Academia de la Lengua Española, sin embargo, la misma es insuficiente en cuanto a su descripción para los fines que nos hemos propuesto, aunque la aportada por el Lic. Guillermo Cabanellas nos refleja el uso de una costumbre in veterada al enfocar en la segunda acepción que dicho vocablo predomina al señalar o aducir los centros oficiales de la Administración Pública.

En tales circunstancias, es necesario tomar en consideración los objetivos primordiales a través de los cuales se creó el INFONAVIT, para establecer con mayor claridad el significado de la palabra Instituto, desprendiéndose de sus siglas, que dicho Instituto es una corporación -- creada para iniciar, regular y distribuir un Fondo Nacional, o sea, en conjunto administrarlo, para dotar de viviendas a los trabajadores en general, con la salvedad de que por lo que se refiere a los que están al servicio del Estado no, de lo cual se desprende por tanto, que el vocablo de Instituto para nuestros Legisladores y para nuestro estudio es: "La corporación u organismo público descentralizado de obra benéfica y social, para dotar de vivienda a los trabajadores".

De lo anterior, podemos deducir la Naturaleza Jurídica del INFONAVIT. En efecto, queda plenamente establecido que dicho Instituto es un Organismo; su carácter de

Público, en razón de la naturaleza de quienes intervienen en la relación de existencia; en que "interviene una voluntad superior a la de los individuos encarnada por el Estado en uso de su Soberanía" (3), a diferencia de las relaciones entre particulares que son reguladas por el Derecho Privado. Es así, que el Estado se nos presenta como detentador de la Soberanía, la que a su vez le da el Poder Público. En esas condiciones, el Poder Público se convierte en un factor necesario para que una sociedad alcance sus fines, y en general la realización y satisfacción del bienestar público, por tal razón podemos afirmar que la primera tarea importante de dicho Poder Público, consiste en dirigir u orientar en el encauzamiento general las actividades públicas y privadas del propio Estado y de la sociedad que forma parte del mismo. Y, como segunda tarea "la ejecución de las Leyes, en la organización y atención de los servicios públicos y los fines que se encaminen a la satisfacción de las necesidades colectivas", (4) - lo cual queda enmarcado en el concepto de la Administración Pública, ya que según el maestro Serra Rojas, nos dice, lo cual apoyamos, es "la acción del Estado encaminada a concretar sus fines" (5).

Los fines del Estado que principalmente se derivan de la satisfacción de las necesidades de la colectividad, nos dan la pauta para encontrar la naturaleza de los fines del INFONAVIT y de ahí, su carácter público, ya que es una necesidad colectiva y, por tanto, social y de carácter general" en uso o aprovechamiento" (6), el que se proporcione habitaciones cómodas e higiénicas a los trabajadores. En esas condiciones queda igualmente establecido que dicho Instituto es un Organismo Público que desarrolla una actividad social.

El carácter de Organismo Público Descentralizado del INFONAVIT quedará debidamente corroborado al examinar su estructura, funcionamiento y objetivos, sin embargo, debemos puntualizar que dicha característica obedece a la forma de organización del Instituto, ya que se encuentra plenamente diversificada la coordinación administrativa en cuanto a su jerarquía, conservando la dirección o el poder central facultades no discrecionales, sino limitadas, a diferencia del régimen de centralización, en que se concentra el poder en un solo mando y se guarda con celo la jerarquía.

Existen diversas formas de adopción del régimen administrativo público denominado de descentralización como lo son el que toma en consideración primordialmente la situación geográfica llamado "por región o territorio" y el que se funda en la clase de servicio público realizado, denominado "técnica o por servicio".

A este último pertenece la Institución materia de este trabajo, puesto que se basa en el manejo técnico, científico, colectivo y autónomo, realizando un servicio público de carácter estrictamente social y dadas -- las características preponderantes de la Ley que rige el Instituto en cuestión, las que pueden resumirse en lo siguiente:

- 1.- Es una Ley General. Art. 10.
- 2.- Es eminentemente de utilidad social. -
Art. 10.
- 3.- Tiene una personalidad jurídica propia.
Art. 26.

4.- Se domicilia en la Ciudad de México. --

Art. 2o.

5.- Cuenta con un patrimonio propio. Art.

2o.

6.- Administra recursos, crea sistemas financieros, coordina y financia programas. Art. 3o.

7.- Queda constituida e integrada por una Asamblea General, un Consejo de Administración, una Comisión de Vigilancia, un Director General, dos Directores Sectoriales, una Comisión de Inconformidad y de Valuaciones y varias Comisiones Consultivas Regionales. Art. 6o.

8.- Tiene como principal Organo dentro de su organización a la Asamblea General, la cual se integra con representantes de los tres factores esenciales de un Estado y que lo son el Gobierno representado por el Poder Ejecutivo Federal; por el elemento humano de producción -- que son los trabajadores y por el elemento material denominado patrones. Art. 7o.

Y, por último, cabe hacer notar que han quedado puntualizados los objetivos del INFONAVIT a través -- del estudio de su Naturaleza Jurídica, así como del desarrollo de sus funciones y atribuciones consignadas en la Constitución Política en su Artículo 123 reformado del --- Apartado A, así como de las diversas reformas a la Ley Federal del Trabajo ya puntualizadas y por consiguiente en la propia Ley del Instituto y sus correlativos reglamentos y que podemos igualmente resumir en los siguientes puntos:

a.- Participa a todos los trabajadores de sus beneficios (excluyendo a los que están al servicio del Estado).

b.- Integra un Fondo Nacional para avocarse a la solución del problema habitacional de dichos trabajadores.

c.- Administra en todas sus formas los recursos del Fondo Nacional, el cual forma parte integrante del patrimonio del Instituto, el que a su vez se integra - además de la aportación del 5% que hacen los patrones, las aportaciones en numerario, servicios y subsidios proporcionados por el Gobierno Federal; con los bienes y derechos - que adquiera por cualquier título y con los rendimientos - que obtiene de las inversiones de los recursos a que nos referimos.

d.- Establece y opera sistemas de financiamiento que provee a los trabajadores de créditos baratos y suficientes para adquirir habitaciones cómodas e higiénicas, construye, repara o mejora las mismas o cubre adeudos de dichos trabajadores contraídos por los conceptos anotados.

e.- Coordina y financia los programas de -- construcción de las habitaciones destinadas a los trabajadores.

f.- En conclusión, se avoca a la solución - del problema de carencia de habitación cómoda, barata e higiénica que la Constitución de 1917 les destinó a los patro

nes satisfacer, con lo cual despierta nuevamente el interés al bienestar social de la clase trabajadora en México.

b).- Su Organización y Funcionamiento.

Como ya se ha apuntado con anterioridad, el INFONAVIT es un Organismo Tripartita y, según lo establecido por el segundo párrafo de la fracción III del Apartado A del Artículo 123 de la Constitución General de la República, deberá integrarse por representantes del Gobierno Federal, de los Trabajadores y de los Patrones.

Es decir, que su Organización básica es de formación tripartita tal cual lo establece el Artículo 70. de la propia Ley del Instituto al hablar del máximo órgano del mismo y el cual será estudiado en capítulos precedentes bajo el Título de "De la Asamblea General".

El Artículo 60. de la Ley del INFONAVIT, señala como Organos encargados del funcionamiento del propio Instituto a la Asamblea General; el Consejo de Administración; la Comisión de Vigilancia; la Dirección General; dos Direcciones Sectoriales, la Comisión de Inconformidades y de Valuación y las Comisiones Consultivas Regionales.

En ese orden de ideas, y en atención al título del presente inciso, nos permitimos manifestar que ha quedado debidamente señalada la Organización esquemática de la Institución a estudio, según el texto de su propia Ley y siguiendo los lineamientos marcados por la Constitución y la Ley Reglamentaria del Artículo 123 Apartado A de dicho Magno Precepto, razón por la cual damos paso a la -- continuación de este trabajo, a fin de permitirnos en el capítulo siguiente analizar el Texto mismo de la Ley del Instituto, con relación a los Reglamentos en los cuales se encuentra en forma específica el funcionamiento de este or

ganismo que cuenta con características muy propias dada su naturaleza jurídica y sus fines.

c).- El INFONAVIT como Organismo Fiscal Autónomo.

Se ha designado en capítulos precedentes al INFONAVIT como un Organismo Público, descentralizado por servicio y, que por su naturaleza jurídica es autónomo, - razón por la cual tanto sus órganos como su funcionamiento están revestidos de determinaciones propias.

Ahora bien, se ha establecido también y así se desprende de la propia Ley del Instituto en cuestión, que uno de sus fines primordiales es la creación de un -- Fondo Nacional para la Vivienda, tal y como lo previene - el apartado A reformado del artículo 123 de la Constitución, a efecto de poder desarrollar el programa de vivienda barata, cómoda e higiénica para todos los trabajadores para lo cual cuenta con su patrimonio propio compuesto -- con la aportación que hacen los patrones de un 5% del total de los salarios de sus trabajadores, con las aportaciones del Gobierno Federal, con los bienes y derechos -- que adquiera por cualquier título y con los rendimientos que obtenga de la inversión de los recursos anteriores, - es así que no revista mayor dificultad en cuanto a la obtención de su patrimonio, con excepción de la primera que es el 5% del salario que perciban los trabajadores y que es a cargo de los patrones dicha aportación, por lo que - es aquí donde se genera la problemática fiscal del Organismo Social en estudio.

Por tal virtud, es necesario señalar la importancia que reviste el artículo 30 de la Ley del INFONAVIT, ya que la misma le atribuye a dicho Organismo el carácter fiscal autónomo, como se desprende de su lectura:

"Artículo 30. Las obligaciones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos a que se refiere el artículo anterior, así como su cobro, tienen el carácter de fiscales. 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 las bases para la liquidación y para su cobro. El Instituto determinará el monto de las cantidades a enterar procedentes de los descuentos antes mencionados.

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" (7).

En tales condiciones, se nos plantea la disyuntiva de que si efectivamente el INFONAVIT reúne las características de un Organismo Fiscal Autónomo. En efecto, primeramente cabe anotar que la propia Ley que lo crea, le da tal carácter y, de las facultades que se desprenden de la misma indican que efectivamente lo es, para lo cual es menester señalar que dicho Instituto está facultado expresamente para detectar, llegar al conocimiento, o en otras palabras, determinar los créditos generados a su favor, otorga las bases para su liquidación, los fija en cantidad líquida para su cobro, inquiriendo sobre su pago con la notificación que de tal determinación le hace al patrón, quien deberá acudir a cubrir dicho crédito ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o en su caso recurrirla ante el propio Instituto, quien en última instancia resolverá, de conformidad con los procedimientos establecidos por su propia Ley, es decir, que realiza esta actividad en forma uni-

lateral, pues no requiere del concurso de los particulares, quedando éstos sometidos al resultado de las investigaciones y determinaciones del Instituto, quedándole solamente al particular la oportunidad de impugnar en tiempo a través de los recursos legales que señala la Ley del INFONAVIT, por lo que igualmente se desprende que el INFONAVIT si es una autoridad fiscal autónoma, al ser coercitivas sus resoluciones e imponer su determinación, aún en contra de la voluntad del particular, en este caso el patrón y estar éste obligado a cubrir el crédito a su cargo, so pena de ser acreedor a las medidas y sanciones administrativas que en ejecución se contienen en el Código Fiscal de la Federación, ya cuando el Instituto ejerce las facultades que la Ley le otorga y que así se desprenden de su naturaleza jurídica, de organismo fiscal autónomo, por tanto, es Autoridad Fiscal y, por lo mismo, autoridad administrativa, puesto que las autoridades fiscales forman la especie dentro del género de las autoridades administrativas.

Ahora bien, cabe por último señalar que el INFONAVIT para llegar a determinar los créditos que se generan a su favor, se basa primordialmente en el artículo 16 ~~segundo párrafo~~ de la Constitución General de la República que en lo conducente dice:

"La autoridad administrativa podrá ~~practicar~~ visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose, en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos" (8).

El INFONAVIT, además, en cuanto organismo -fiscal autónomo, esto es, en cuanto autoridad fiscal, también está facultado para practicar visitas domiciliarias, en los términos de la fracción I del artículo 83 del Código Fiscal de la Federación.

Y, con apoyo en los diversos criterios sustentados por los doctrinarios del Derecho, el INFONAVIT es una autoridad administrativa, pues "por autoridad se entiende a aquellos órganos estatales de facto o de jure, - investidos de facultades de decisión o ejecución, cuyo -- ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones generales o particulares, de hecho o jurídicas, o bien, procure una alteración o afectación en --- ellas, con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa, unilateral y coercitiva" (9).

"Cuando las facultades otorgadas a un órgano implican el poder de decisión y ejecución, es decir, - la autoridad para realizar actos de naturaleza jurídica - que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, se tiene el concepto de autoridad" (10).

Con fundamento en las disposiciones legales citadas, así como del criterio sustentado por la doctrina y de la Naturaleza propia del Instituto, se colige que es una autoridad administrativa, por lo que el carácter de -fiscal se desprende de las facultades que ejercita de manera unilateral y coercitiva.

De lo anterior resulta que siendo una auto-

ridad fiscal, está facultado por el artículo 83 del Código Fiscal de la Federación, que en su fracción primera señala que:

"Las autoridades fiscales, a fin de determinar la existencia del crédito fiscal, dar las bases de su liquidación o fijarlo en cantidad líquida, cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones fiscales y comprobar la comisión de infracciones a dichas disposiciones, estarán facultadas para:

1.- "Practicar visitas en el domicilio o dependencia de los sujetos pasivos, de los responsables solidarios o de los terceros para revisar libros, documentos y correspondencia que tenga relación con las obligaciones -- fiscales";(11)

En tal virtud, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en cuanto organismo fiscal autónomo en ejercicio de las facultades que le otorga la Ley, es autoridad y, por ende, está facultado en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Fiscal de la Federación para practicar visitas domiciliarias.

A la misma conclusión anterior conduce la interpretación de los artículos 173 fracción II, inciso a); 193, fracción III, del Código Fiscal de la Federación y 22 fracción I de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en relación con los artículos 30, 52 y 54 de la Ley del Instituto, ya que el Tribunal Fiscal de la Federación sólo tiene competencia para conocer de juicios en los

que se demande la nulidad de actos o procedimientos de autoridades fiscales y los actos y/o procedimientos del Instituto en los que se determine la existencia o cuantía de la obligación de pagar aportaciones o enterar descuentos, -son por disposición de la Ley impugnables ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

En apoyo a todo lo anteriormente expresado, me permito transcribir de Tesis Jurisprudencial Número 239 visible en la página 290 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los fallos pronunciados en los años de 1917 a 1965, Tercera Parte, Segunda Sala:

SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO MEXICANO DEL, ES AUTORIDAD .

A partir de la reforma del artículo 135 de la Ley del Seguro Social que establece la facultad del Instituto del Seguro Social para determinar el monto de las aportaciones obreropatronales que deben cubrirse para atender los servicios que presta, es de estimarse que el propio Instituto actúa como organismo fiscal autónomo y que, por tanto, -tiene el carácter de autoridad, para los efectos del amparo que contra él se interponga.

Quinta Epoca:

Tomo XCI, Pág. 2735. "Hilos Torcidos" S.A.

Tomo XCI, Pág. 2737. Lizada Antonio R.

Tomo XCII, Pág. 2486. Tintex, S. de R.L.

Tomo XCV, Pág. 1687. Santiago Uribe Daniel.

Tomo XCV, Pág. 1702. Ardines A. Francisco.

Ya una vez analizada a la luz del Derecho la actividad que desarrolla el INFONAVIT, en uso de las facultades que le han sido concedidas por la Ley, así como por la opinión vertida por diversos tratadistas de la materia, así como la similitud a todas luces perceptible que guarda dicho organismo con el IMSS, por lo mismo resulta ser aplicable por analogía la tesis jurisprudencial antes citada y, por ende, llego a la conclusión de que el Instituto en estudio es un Organismo Fiscal Autónomo, aclarado que si bien es cierto no está facultado para iniciar un procedimiento de ejecución directamente para el cobro de los créditos generados a su favor, en los casos en que un particular no lo efectúa, dicha situación no le resta su carácter de fiscal autónomo, pues él mismo sigue ejerciendo coerción sobre el causante que en este caso es el patrón, ya que las funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público son exclusivamente las de auxiliar a este organismo de conformidad con las facultades que le atribuye la fracción 2a. del artículo 60. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y que dice lo siguiente:

"Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las Leyes".-

(12)

De lo que resulta que en el presente caso y como auxiliar, dicha Secretaría no determina ni investiga ni fija las bases para su liquidación ni resuelve las resoluciones en que se liquidan y se requieren de pago a -- los causantes de los créditos generados por las omisiones o infracciones cometidas por los patrones en relación con la aportación obligatoria a que los sujeta tanto el apartado A del artículo 123 Constitucional, la Ley Federal -- del Trabajo y la Ley del INFONAVIT. En tales condiciones a fin de evitar confusiones en cuanto a la naturaleza fiscal del organismo en estudio, se propone la modificación, o sea, la reforma del artículo 30 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores - publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de abril de 1972 y que entró en vigor ese mismo día y año, facultando debidamente a dicho Instituto para llevar a cabo en forma directa el cobro y ejecución de los créditos generados a su favor y no cubiertos, con sujeción a - las normas y procedimientos establecidos en el Código Fiscal de la Federación, con conocimiento de la Secretaría - de Hacienda y Crédito Público; esto es, que se le faculta al Instituto para enderezar un procedimiento administrativo en forma directa en contra de aquellos sujetos que no cubran los créditos generados a su favor de conformidad - con los procedimientos que para la determinación y liquidación de los mismos que la propia Ley del Instituto le - señala y han sido anotados con anterioridad.

BIBLIOGRAFIACAPITULO III

- (1) Real Academia Española.- Diccionario de la Lengua Española.- Madrid.- 1970.- Capítulo I - a, pág. 279.
- (2) Cabanelas, Guillermo.- Diccionario de Derecho --- Usual.- Tomo II.- 8a. Edición.- Editorial Helias ta S.R.L.- Buenos Aires, República de Argentina -- 1974.- Pág. 402.
- (3) Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A.- México 1973.- Décima Quinta Edición. Pág. 16.
- (4) Op. Cit.- Pág. 18.
- (5) Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo.- Tercera Edición.- Manuel Porrúa, S.A.- México 1965.- Pág. 447.
- (6) Op. Cit.- Pág. 489.
- (7) Disposiciones Legales.- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.- Núm. 1.- México, D.F., agosto de 1972, AÑO DE JUAREZ.- Imprenta Madero, México 13, D.F., pág. 54.
- (8) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2a. Edición elaborada por la Secretaría de la Presidencia.- México, 30 de abril de 1972.- Pág. 14.
- (9) Opus. Cit.- (5).- Pág. 448.
- (10) Opus. Cit.- (5).- Pág. 460.

- (11) Código Fiscal de la Federación.- Leyes y Códigos - de México, Colección Porrúa.- 19a. Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1973.- Pág. 45.
- (12) Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.- Editorial "Limsa".- México, D.F. 1963, pág. 18.

C A P I T U L O I VI N T E G R A C I O N Y E S T R U C T U R A D E L I N F O N A V I T

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores creado por Ley 22 de abril del año de 1972 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 24 del mismo mes y año, en su artículo 6o. señala cuáles son los órganos que componen el propio Instituto y que son a saber:

"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".(1)

a).- De la Asamblea General:

Corresponden a la Asamblea General, los artículos 7, 8, 9, 10 y 11 de la Ley en cita. Dicha Asamblea

C A P I T U L O I V

INTEGRACION Y ESTRUCTURA DEL INFONAVIT

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores creado por Ley 22 de abril del -- año de 1972 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 24 del mismo mes y año, en su artículo 6o. señala cuáles son los órganos que componen el propio Instituto y que son a saber:

"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".(1)

a).- De la Asamblea General:

Corresponden a la Asamblea General, los artículos 7, 8, 9, 10 y 11 de la Ley en cita. Dicha Asamblea

C A P I T U L O I V

INTEGRACION Y ESTRUCTURA DEL INFONAVIT

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores creado por Ley 22 de abril del año de 1972 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 24 del mismo mes y año, en su artículo 6o. señala cuáles son los órganos que componen el propio Instituto y que son a saber:

"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".(1)

a).- De la Asamblea General:

Corresponden a la Asamblea General, los artículos 7, 8, 9, 10 y 11 de la Ley en cita. Dicha Asamblea

General es la autoridad suprema del Instituto y está integrada por cuarenta y cinco miembros, de los cuales, quince son nombrados por el Ejecutivo Federal y representan al sector gubernamental; quince miembros nombrados por las organizaciones nacionales de trabajadores que representan al sector obrero; y quince miembros designados por las organizaciones nacionales patronales, lo cual viene a dar el carácter de Institución Tripartita, se establece además que por cada uno de los miembros propietarios se designará un suplente, teniendo todos un lapso de seis años de duración en su cargo, con la salvedad de poder ser removidos libremente, por quienes los han designado. Asimismo, se restringe cuáles son las organizaciones nacionales de trabajadores y patrones que intervienen en la designación de sus respectivos representantes a la Asamblea General, con lo cual indudablemente se restringe en gran parte la participación efectiva y veraz de las representaciones masivas tanto del sector obrero como patronal y que en última instancia son los más necesitados de intervenir en favor de su representación, ya que son los que más resienten la carencia de vivienda y el perjuicio en sus utilidades.

Se obliga a la Asamblea General a reunirse por lo menos dos veces al año, siendo presididas en forma rotativa las sesiones, por un miembro que cada una de las representaciones designe, presidiendo la primera el representante nominado por el sector gubernamental, continúa el del sector obrero y, por último, el representante elegido por el sector patronal.

Están dentro de las funciones y atribuciones de la Asamblea General, las establecidas en forma enun-

ciativa en el artículo 10 de la Ley de la materia y que son:

I.- Examinar y en su caso aprobar, dentro de los últimos tres meses del año, el presupuesto de ingresos y egresos y los planes de labores y de financiamientos 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 que se refiere esta Ley;

VI.- Examinar y aprobar anualmente el presupuesto de gasto 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 deban 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" (2) .

O sea, que una de sus principales funciones es la de establecer las reglas para el otorgamiento de créditos y para la operación de los depósitos, así como las de examinar y aprobar el presupuesto, planes de labores y financiamiento del Instituto entre otras.

Una vez establecidas las bases de la Asamblea General, por Acuerdo Número Seis de la Sesión Número Dos de la Asamblea General de fecha 29 de septiembre del año de 1972, fungiendo como Presidente de la misma el señor Jesús Elías Piña, representante nominado por el sector obrero y como Secretario el Licenciado Roberto Molina Pasquel H., con asistencia del C. Director General, Licenciado Jesús Silva Herzog F., se aprobó por unanimidad de votos el Reglamento de la Asamblea General del Instituto, siendo publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 8 de enero del año de 1973.

Reglamento de la Asamblea General.

Dicho Reglamento consta de seis capítulos, dieciocho artículos y un transitorio, en los cuales trata el primero de la integración e instalación de la Asamblea, siendo su integración de 45 miembros elegidos en la forma ya mencionada al comentar la Ley que durarán en su cargo -

seis años, al cabo de los cuales deberá instalarse la nueva Asamblea General el primer día del mes de enero correspondiente.

El segundo capítulo trata de las sesiones - que como ya señalamos serán cuando menos dos ordinarias - al año, debiéndose celebrar la primera dentro de los cuatro primeros meses del año y la segunda dentro de los --- tres últimos, siendo facultad del Consejo de Administra--ción la fijación del lugar y fecha en que tendrán verifi--cativo las mismas, debiéndose publicar tal resolución en el Diario Oficial de la Federación con diez días de anti--cipación como mínimo a la fecha de celebración de la se--sión, señalando igualmente el lugar, fecha y hora, así como el Orden del Día, la cual si se trata de la Primera Sesión Ordinaria, deberá contener por lo menos, el examen y apro--bación en su caso de los siguientes asuntos:

"I.- Estados Financieros del Instituto que resulten de la operación en el último ejercicio y determi--nación de las reservas correspondientes;

II.- Dictamen de la Comisión de Vigilancia;

III.- Dictamen del auditor externo designado por la Comisión de Vigilancia para auditar y certifi--car los estados financieros del Instituto;

IV.- Informe del Director General sobre las actividades del Instituto" (3).

En tratándose de la segunda sesión ordinaria de la Asamblea General, se ocupará por lo menos, del exa--men y aprobación, en su caso, de los siguientes asuntos:

"I.- Presupuesto de ingresos y egresos del -
Instituto;

II.-

III.- Presupuesto de gastos de administración
operación y vigilancia" (4).

Podrán celebrarse otras sesiones por la Asam
blea General, pero deberán proponerse por el Consejo de Ad-
ministración, por la Comisión de Vigilancia, por el Direc-
tor General, o por cualquiera de las tres representaciones
que integran dicha Asamblea, debiendo firmar dichas convoca-
torias el Secretario de la Asamblea General y el Director -
del Instituto.

Dichas sesiones extraordinarias, sólo podrán
ocuparse de los asuntos que no lo hubiese hecho la sesión
ordinaria y de los siguientes:

"I.- Hacer las designaciones y nombramientos
que la Ley del Instituto le atribuye;

II.- Decidir sobre el establecimiento, modifi-
cación o supresión de las Comisiones Consultivas Regiona
les del Instituto, señalándoles su circunscripción territo-
rial;

III.- Examen y aprobación de los reglamentos
del Instituto que requieran ser expedidos por el Poder Eje-
cutivo Federal;

IV.- Examen, aprobación y expedición de los reglamentos de administración interna del Instituto;

V.- Establecer las reglas para el otorgamiento de créditos y operación de depósitos;

VI.- Operaciones del Instituto que por su importancia, a juicio de alguno de los sectores del Consejo de Administración o del Director General, ameriten acuerdo expreso de la Asamblea General;

VII.- Los asuntos que a juicio de la Comisión de Vigilancia ameriten el conocimiento de la propia Asamblea; y

VIII.- Los demás que la Ley le señala y los que sean necesarios para el cumplimiento de los fines del Instituto, que no se encuentran reservados a otro órgano - del mismo" (5).

Asimismo, queda prohibido que en las sesiones extraordinarias se traten asuntos generales.

También se establece un orden a seguir en el desarrollo de las sesiones de la Asamblea General, ya sean ordinarias o extraordinarias y que es del tenor literal siguiente:

"I.- Designación del Presidente de la Asamblea en los términos del artículo 11 de la Ley del Instituto;

II.- Verificación del quorum por el Secreta-

rio de la Asamblea;

III.- Consideración y aprobación, en su caso, del Orden del Día;

IV.- Lectura y aprobación, en su caso, del acta de la sesión anterior; y

V.- Discusión y aprobación, en su caso de los asuntos comprendidos en el Orden del Día".

Queda igualmente reglamentado que en caso de que así lo decida la Asamblea General, por mayoría de votos, podrá constituirse en sesión permanente.

Para que una sesión pueda tener lugar, se requiere por lo menos la asistencia de ocho miembros propietarios o suplentes en funciones por cada representación y, si no se completan, se efectuará la sesión al día siguiente con la asistencia cuando menos de quince miembros propietarios o suplentes en funciones en que se encuentran representados los tres sectores.

Por lo que hace a los asuntos que se discuten en las sesiones, deberá su autor o promotor o uno de ellos si fuesen varios, exponer los fundamentos y razones de su proposición y la Asamblea resolverá si se toma en consideración; en caso afirmativo y de ser necesario se formará una comisión de tres personas, por cada representación y si ella así lo resuelve se discutirá y votará directamente tal proposición; de lo contrario, se leerá a los asistentes el dictamen de la comisión, la cual se pondrá a discusión de la propia Asamblea y el Presidente preguntará si está suficientemente discutido el asunto y

rio de la Asamblea;

III.- Consideración y aprobación, en su caso, del Orden del Día;

IV.- Lectura y aprobación, en su caso, del acta de la sesión anterior; y

V.- Discusión y aprobación, en su caso de los asuntos comprendidos en el Orden del Día".

Queda igualmente reglamentado que en caso de que así lo decida la Asamblea General, por mayoría de votos, podrá constituirse en sesión permanente.

Para que una sesión pueda tener lugar, se requiere por lo menos la asistencia de ocho miembros propietarios o suplentes en funciones por cada representación y, si no se completan, se efectuará la sesión al día siguiente con la asistencia cuando menos de quince miembros propietarios o suplentes en funciones en que se encuentran representados los tres sectores.

Por lo que hace a los asuntos que se discuten en las sesiones, deberá su autor o promotor o uno de ellos si fuesen varios, exponer los fundamentos y razones de su proposición y la Asamblea resolverá si se toma en consideración; en caso afirmativo y de ser necesario se formará una comisión de tres personas, por cada representación y si ella así lo resuelve se discutirá y votará directamente tal proposición; de lo contrario, se leerá a los asistentes el dictamen de la comisión, la cual se pondrá a discusión de la propia Asamblea y el Presidente preguntará si está suficientemente discutido el asunto y

rio de la Asamblea;

III.- Consideración y aprobación, en su caso, del Orden del Día;

IV.- Lectura y aprobación, en su caso, del acta de la sesión anterior; y

V.- Discusión y aprobación, en su caso de los asuntos comprendidos en el Orden del Día".

Queda igualmente reglamentado que en caso de que así lo decida la Asamblea General, por mayoría de votos, podrá constituirse en sesión permanente.

Para que una sesión pueda tener lugar, se requiere por lo menos la asistencia de ocho miembros propietarios o suplentes en funciones por cada representación y, si no se completan, se efectuará la sesión al día siguiente con la asistencia cuando menos de quince miembros propietarios o suplentes en funciones en que se encuentran representados los tres sectores.

Por lo que hace a los asuntos que se discuten en las sesiones, deberá su autor o promotor o uno de ellos si fuesen varios, exponer los fundamentos y razones de su proposición y la Asamblea resolverá si se toma en consideración; en caso afirmativo y de ser necesario se formará una comisión de tres personas, por cada representación y si ella así lo resuelve se discutirá y votará directamente tal proposición; de lo contrario, se leerá a los asistentes el dictamen de la comisión, la cual se pondrá a discusión de la propia Asamblea y el Presidente --preguntará si está suficientemente discutido el asunto y

en su caso lo someterá a votación general.

Las votaciones serán siempre un voto por cada una de las representaciones y el de cada representación se tomará por el sentido que lo expresa la mayoría de sus integrantes presentes y tendrán validez las decisiones de la Asamblea General cuando menos que sean votadas por mayoría de dos a uno y, por supuesto, por unanimidad.

El Presidente de debates como ya se dijo, - será el que designe cada una representación y lo hará en forma rotativa fungiendo, primero el del gobierno, después continuará en la siguiente sesión el de los obreros y, por último, el de los patronos y así sucesivamente; para el caso de Secretario, podrá ser designado el mismo por la Asamblea General y ser del Consejo de Administración, el cual durará en su cargo seis años, pudiendo ser removido a voluntad de la Asamblea General y quien deberá:

I.- Pasar lista a los miembros de la Asamblea;

II.- Dar lectura al Orden del Día;

III.- Levantar las actas de las sesiones y consignarlas, bajo la firma del Presidente de la Asamblea y la propia, en el libro respectivo, que quedará a su cuidado;

IV.- Cuidar que circulen con oportunidad entre los miembros de la Asamblea General, copia de los documentos que deban conocer en la sesión respectiva;

V.- Recoger las votaciones;

VI.- Auxiliar al Presidente durante el desarrollo de las sesiones; y

VII.- Las demás que la Asamblea General le -
señala" (7).

Dicho Reglamento entró en vigor a partir de la fecha de su aprobación por la Asamblea General del Instituto, o sea, el 29 de septiembre del año de 1972.

En tales condiciones, la Ley del Institut- - designa como el principal órgano que integra la estructura del INFONAVIT, a la Asamblea General, a semejanza de otro Organismo similar que fue creado con anterioridad y que - lo es el Instituto Mexicano del Seguro Social, participando igualmente de la integración tripartita de dicho órgano al contar entre sus miembros con representantes del Gobier- no Fe-eral, representantes del Sector Obrero y representan- tes del Sector Patronal, pero cuando limita los representan- tes del sector obrero para ser elegidos únicamente por --- aquellas organizaciones nacionales reconocidas por la Secre- taría del Trabajo y Previsión Social, así como de que dicha Secretaría deberá fijar las bases para su elección, aún --- cuando el hecho de que se señale expresamente que los car- gos conferidos podrán ser libremente removidos por quienes los nombraron, nos encontramos entonces con una autonomía - coartada, ya que deja al árbitro prácticamente del Ejecuti- vo Federal el control orgánico del propio Instituto y, por ende, infiere en forma determinante esta situación en las decisiones que en los asuntos que les compete tenga que re- solver la Asamblea General y que no contrarfe los deseos o

que estén en contra de los intereses del Ejecutivo Federal, lo que sin lugar a dudas refleja un aspecto centralizado de poder de facto, pues la ley le da sólo el carácter de descentralizado, ya que dicha Asamblea es responsable de determinar la política y los programas que habrán de orientar la marcha de la Institución, sin embargo, en la realidad se puede observar que dichas determinaciones son sólo una consecuencia a las "sugerencias del representante del Poder Ejecutivo Federal".

que estén en contra de los intereses del Ejecutivo Federal, lo que sin lugar a dudas refleja un aspecto centralizado de poder de facto, pues la ley le da sólo el carácter de descentralizado, ya que dicha Asamblea es responsable de determinar la política y los programas que habrán de orientar la marcha de la Institución, sin embargo, en la realidad se puede observar que dichas determinaciones son sólo una consecuencia a las "sugerencias del representante del Poder Ejecutivo Federal".

b).- Del Consejo de Administración.

Por lo que hace al Consejo de Administración éste está reglamentado por los artículos 12, 13, 14, 15 y 16 de la Ley del INFONAVIT y está integrado por quince --- miembros, designados por la Asamblea General y siendo propuestos cinco por cada una de las representaciones concurrentes a la misma, designándose un suplente por cada un propietario. Dichos miembros del Consejo de Administración no podrán serlo de la Asamblea General.

La duración de su cargo es igualmente de seis años y podrán ser removidos por la Asamblea General a petición de su representación por conducto del Director General quedando desde ese momento suspendidos en sus funciones. - Presidirá las sesiones de dicho Consejo un miembro de cada representación en la forma rotatoria establecida igualmente a la Asamblea General y el cual será elegido por orden alfabético, debiendo sesionar por lo menos dos veces al mes, en las que se discutirán los asuntos correspondientes a sus -- funciones y atribuciones que son en forma enunciativa como siguen:

"I.- Decidir, a propuesta del Director General, sobre las inversiones de los fondos y los financiamientos del Instituto, conforme a lo dispuesto por el artículo 66 fracción II.

II.- Resolver sobre las operaciones del Instituto, excepto aquéllas que por su importancia, a juicio de alguno de los sectores o del Director General, ameriten acuerdo expreso de la Asamblea General, la que deberá celebrarse dentro de los quince días siguientes a la fecha en -

que se haga la petición correspondiente;

III.- Proponer a la Asamblea General el establecimiento, modificación, supresión y jurisdicción de las Comisiones Consultivas Regionales del Instituto;

IV.- Examinar y en su caso aprobar, la presentación a la Asamblea General, de los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores y de financiamientos, así como los estados financieros y el informe de actividades formulados por la Dirección General;

V.- Presentar a la Asamblea General para su examen u aprobación, los reglamentos del Instituto;

VI.- Estudiar y en su caso aprobar, los nombramientos del personal directivo y de los delegados regionales que proponga el Director General;

VII.- Presentar a la Asamblea General para su aprobación, el presupuesto de los gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto, los que no deberán -- exceder del uno y medio por ciento de los recursos totales que administra el Instituto;

VIII.- Estudiar y en su caso aprobar, los tabuladores y prestaciones correspondientes al personal del - Instituto, propuestos por el Director General;

IX.- Proponer a la Asamblea General las re-glas para el otorgamiento de créditos, así como para la operación de los depósitos a que se refiere esta Ley;

X.- Designar en el propio Consejo a los --- miembros de la Comisión de Inconformidades de Valuación, - a propuesta de los representantes del Gobierno Federal, - de los Trabajadores y de los Patronos, respectivamente; y

XI.- Las demás que le señale la Asamblea - General" (8).

O sea que una de sus principales funciones lo es la de decidir sobre la inversión de los fondos del Instituto; aprobar los nombramientos del personal directivo y de los Delegados Regionales; presentar los presupuestos de ingresos y egresos, los programas de financiamiento, los estados financieros y el informe de actividades - anuales entre otras cosas.

Mediante Acuerdo Número Siete de la Sesión Número Dos de la Asamblea General de 29 de septiembre del año de 1972 y publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de diciembre del mismo año, fue aprobado por - unanimidad de votos el Reglamento del Consejo de Administración del Instituto en cuestión, formado por veintitrés artículos y uno transitorio, fungiendo como Presidente de dicha Asamblea el señor Jesús Elías Piña representante de signado por la Asamblea, el Licenciado Roberto Molina-Pasquel H. y con la asistencia del Director General, Licenciado Jesús Silva-Herzog F.

En dicho reglamento se ajustan los lineamientos a seguir por dicho Consejo, el cual ordena la celebración de dos sesiones al mes, siendo la primera en forma -- permanente los martes primeros y la segunda los terceros de cada mes; si el día fuese inhábil la sesión deberá celebrarse

X.- Designar en el propio Consejo a los --- miembros de la Comisión de Inconformidades de Valuación, a propuesta de los representantes del Gobierno Federal, de los Trabajadores y de los Patrones, respectivamente; y

XI.- Las demás que le señale la Asamblea General" (8).

O sea que una de sus principales funciones lo es la de decidir sobre la inversión de los fondos del Instituto; aprobar los nombramientos del personal directivo y de los Delegados Regionales; presentar los presupuestos de ingresos y egresos, los programas de financiamiento, los estados financieros y el informe de actividades - anuales entre otras cosas.

Mediante Acuerdo Número Siete de la Sesión Número Dos de la Asamblea General de 29 de septiembre del año de 1972 y publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de diciembre del mismo año, fue aprobado por unanimidad de votos el Reglamento del Consejo de Administración del Instituto en cuestión, formado por veintitrés artículos y uno transitorio, fungiendo como Presidente de dicha Asamblea el señor Jesús Elías Piña representante designado por la Asamblea, el Licenciado Roberto Molina-Pasquel H. y con la asistencia del Director General, Licenciado Jesús Silva-Herzog F.

En dicho reglamento se ajustan los lineamientos a seguir por dicho Consejo, el cual ordena la celebración de dos sesiones al mes, siendo la primera en forma -- permanente los martes primeros y la segunda los terceros de cada mes; si el día fuese inhábil la sesión deberá celebrar

se al siguiente día hábil, las que se celebrarán en el local del Instituto o el que señale el propio Consejo y con el Orden del Día elaborado por el Director General; en consulta con los Directores Sectoriales y presentado al Presidente en turno del Consejo, el que se comunicará a los consejeros cuando menos con cuarenta y ocho horas de anticipación por conducto del Secretario del mismo.

A las sesiones del Consejo de Administración deberá asistir tanto el Director General como los Directores Sectoriales y los invitados que el propio Consejo autorice.

Las sesiones serán extraordinarias cuando sean convocadas por el Presidente en turno, por acuerdo del Consejo, a propuestas del Director General o de los consejeros de cuando menos dos representaciones y por petición de la Comisión de Vigilancia, dicha sesión extraordinaria se ocupará exclusivamente de los asuntos señalados en el Orden del Día el cual no podrá contener asuntos generales.

Todas las sesiones deberán seguir para su desarrollo un orden establecido y que es el siguiente:

"a).- Consideración y aprobación del Orden del Día.

b).- Lectura y aprobación, en su caso, del Acta de la sesión anterior.

c).- Discusión de las cuestiones comprendidas en el Orden del Día;

d).- Señalamiento de fecha y hora para la -

próxima reunión; y

e).- Señalamiento del consejero a quien corresponda la Presidencia de la siguiente sesión". (9)

Todas las proposiciones serán discutidas y - en su caso serán aprobadas por mayoría de votos o por supuesto, unanimidad, teniendo cada uno de los Consejeros un voto nominal que será tomado en cuenta por orden alfabético y para que exista quorum se requiere de la asistencia - cuando menos de nueve miembros propietarios o suplentes en funciones, entre los que figurarán los tres sectores representativos en su caso podrá suspenderse por falta de quorum por el Presidente, el que convocará a otra sesión dentro - de las cuarenta y ocho horas siguientes.

El Presidente dirigirá y moderará los debates y el Secretario tendrá las siguientes funciones:

"a).- Levantar las actas de cada una de las sesiones del Consejo y consignarlas, bajo su firma y la -- del Presidente, en el libro respectivo.

b).- Leer el acta de la sesión anterior.

c).- Pasar lista a los miembros del Consejo;

e).- Circular con oportunidad entre los --- miembros del Consejo los citatorios, iniciativas y dictámenes de que deban conocer los consejeros.;

f).- Firmar las certificaciones que por disposición legal, o a petición de parte legítimamente interese

sada, deban ser extendidas por el Consejo; y

g).- Las demás que le señalen los reglamentos o le encomiende el Consejo de Administración" (10).

Se faculta asimismo el Consejo que para el debido cumplimiento de sus atribuciones y funciones, forme comisiones especiales de carácter temporal con alguno de sus miembros.

Es ya en este órgano en donde se aprecia una mayor concordancia con las características esenciales de todo organismo descentralizado, pues es la Asamblea General y por solicitud de los miembros de su sector, que pueden ser removidos de sus cargos los miembros al Consejo de Administración, y es en este Órgano en donde se debaten -- los programas técnicos sobre inversiones y operaciones a realizar por el Instituto, reglamentando sus actividades y resolviendo las cuestiones relativas al establecimiento de comisiones consultivas regionales que asesoran y proponen proyectos de vivienda en sus respectivos territorios y circunscripciones; por lo que viene a constituir el alma --- creadora del Instituto este Consejo de Administración, que igualmente refleja un aspecto un tanto centralizado en --- cuanto a sus funciones internas, pues como se verá al analizar las Comisiones Consultivas Regionales, éstas carecen de determinaciones propias y sólo constituyen un órgano informativo y estadístico.

c).- De la Comisión de Vigilancia.

Por virtud de los artículos 17 al 20 de la Ley del Instituto, se forma la Comisión de Vigilancia con nueve miembros designados por la Asamblea General a propuestas tres por cada una representación, con -- sus respectivos suplentes y será presidida en forma rotativa en el orden en que se acostumbra para los anteriores órganos del Instituto, durando en su encargo -- igualmente seis años y pudiendo ser removidos por la Asamblea General a petición del sector que los propuso, por conducto del Director General, quedando desde ese momento suspendidos en sus funciones.

Dentro de las atribuciones y funciones de -- la Comisión de Vigilancia, se establecen en forma límitativa las siguientes:

"I.- Vigilar que la administración de los -- recursos y los gastos, así como las operaciones, se hagan de acuerdo con las disposiciones de esta Ley y de sus Reglamentos;

II.- Practicar la auditoría de los estados financieros y comprobar, cuando lo estime conveniente, los avalúos de los bienes, materia de operación del -- Instituto;

III.- Proponer a la Asamblea y al Consejo de Administración, en su caso, las medidas que juzgue convenientes para mejorar el funcionamiento del Instituto; y

IV.- En los casos que a su juicio lo ameriten, citar a Asamblea General.

La Comisión de Vigilancia dispondrá del personal y de los elementos que requiera para el eficaz cumplimiento de sus atribuciones y funciones" (11).

En forma expresa y a fin de que cumpla --- fielmente sus funciones la Comisión de Vigilancia, podrá designar la misma a un Auditor Externo que sea -- Contador Público en ejercicio de su profesión, para - auditar y certificar los estados financieros del Instituto así como sugerir a dicha Comisión las modifica- ciones y reformas que a su juicio convenga introducir.

Por acuerdo Número Veintiuno de fecha nueve de febrero del año de 1973, tomado en la primera - sesión ordinaria de la Asamblea General, siendo Presi- dente de la misma el C. Ingeniero Bernardo Quintana, representante en turno del sector empresarial, como - Secretario el Licenciado Roberto Molina-Pasquel H. y ante el C. Director General, Licenciado Jesús Silva - Herzog F., se aprobó por unanimidad de votos el Regla- mento de la Comisión de Vigilancia del Instituto en - cuestión, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha dieciseis de febrero del -- año de 1973, conteniendo seis capítulos con veinti--- tres artículos y uno transitorio.

Como ya se apuntó, dicha Comisión de Vigilancia está formada por nueve miembros que durarán en si cargo seos a;ps. mp fdoemdo ser miembros de la --- Asamblea General ni del Consejo de Administración en

las mismas condiciones que los integrantes de éstas por cuanto hace a su designación y remoción del cargo y con las atribuciones y funciones ya relatadas, teniendo el Auditor Externo que designen las siguientes facultades para el desempeño de sus funciones:

I.- Realizar mensualmente un examen de los ingresos, egresos y el registro contable de otras operaciones del Instituto, revisando la documentación relativa a las transacciones efectuadas y confrontando los resultados reales y los presupuestos;

II.- Informar a la Comisión de Vigilancia -- acerca de la administración de los recursos y gastos, de terminando si éstos se realizan con apego a la Ley, sus Reglamentos y conforme a los presupuestos aprobados;

III.- Examinar los registros de contabilidad y los demás elementos necesarios, a efectos de rendir un dictamen anual sobre los estados financieros del Instituto, de acuerdo con los principios de contabilidad, generalmente aceptados aplicables a las diferentes operaciones de éste;

IV.- Examinar y corroborar, de acuerdo con los lineamientos que establezca la Comisión de Vigilancia, los registros y controles contables, cerciorándose a través de pruebas selectivas y de otra naturaleza, de que las diversas operaciones efectuadas por el Instituto se hayan registrado adecuadamente;

V.- Preparar los informes que le solicite la Comisión de Vigilancia acerca de las labores del Institu-

to cuya consideración sea de interés para la Comisión, -- conforme a sus atribuciones legales;

VI.- Sugerir a la Comisión de Vigilancia las modificaciones y reformas que a su juicio convenga introducir en los procedimientos contables del Instituto; y

VII.- Realizar los demás actos inherentes a sus atribuciones que le encomiende la Comisión" (12).

Las sesiones ordinarias se celebrarán una vez al mes en la hora y día que fije la sesión anterior en el local del Instituto, pudiendo solicitar la celebración de extraordinarias el Presidente en turno, el Director General, el Consejo de Administración o cuando menos dos representaciones y sólo podrá sesionar sobre los asuntos para la cual fue convocada, pero nunca tratar asuntos generales.

Forman quorum cuando menos cinco de sus miembros propietarios o suplentes en funciones, siempre y cuando estén representadas las tres representaciones sectoriales y, en caso de no reunirse, el Presidente en turno convocará a otra dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes. Dichas sesiones se desarrollarán en el orden siguiente:

"I.- Verificación del quorum por el Secretario de la Comisión;

II.- Consideración y aprobación, en su caso, - del Orden del Día;

III.- III.- Lectura y aprobación, en su caso, del -
 acta de la sesión anterior;

IV.- Discusión y aprobación, en su caso, de -
 las cuestiones comprendidas en el Orden del Día;

V.- Ratificación de fecha y hora para la ----
 próxima sesión; y

VI.- Designación del miembro a quien corres--
 ponda la Presidencia de la siguiente sesión, en los térmi
 nos del artículo 17 de la Ley del Instituto" (13).

La votación será por unanimidad y mayoría de -
 votos, tomando en consideración un voto nominal por cada
 uno de los asistentes y en caso de empate se decidirá en
 la siguiente sesión.

El Presidente de los Debates igualmente es de-
 signado en forma rotatoria por orden alfabético cada uno
 de los miembros integrantes de las representaciones de --
 los tres sectores, el cual moderará, consultará y, en su
 caso, pedirá votación de los asuntos discutidos y el térmi
 mp de cada sesión tendrá las siguientes facultades y obli-
 gaciones:

"I.- Suscribir los oficios cuya expedición ha-
 ya acordado la Comisión;

II.- Revisar y aprobar, en su caso, el Orden -
 del Día para la siguiente sesión que elabore el Secretario;
 y

III.- Convocar a sesión extraordinaria de la Comisión en los casos en que, a su juicio, se justifique.

En ausencia del Presidente, estas funciones co responderán a su suplente o, si presidió el suplente, al propietario correspondiente" (14).

El nombramiento de Secretario se hará conforme al mecanismo de votaciones establecido en el Reglamento, sin especificar a propuesta de quien ni cuanto tiempo durará en su encargo, tan sólo señala él mismo sus facultades y obligaciones en forma enunciativa, como sigue:

"I.- Levantar las actas de cada una de las se siones de la Comisión y consignarlas, bajo su firma y la del Presidente de la sesión, en el libro respectivo;

II.- Formular y despachar los oficios que gi re la Comisión, bajo su firma y la del Presidente;

III.- Verificar el quorum al iniciarse cada se sión.

IV.- Dar lectura al acta de la sesión ante--- rior.

V.- Recoger las votaciones;

VI.- Circular con oportunidad entre los miembros de la Comisión los citatorios, iniciativas y dictáme nes de que deban conocer los integrantes de la misma.

VII.- Custodiar los archivos y oficinas de la

Comisión y dirigir el trabajo del personal de ésta, de acuerdo con las instrucciones de la propia Comisión; y

VIII.- Las demás que se deriven de su cargo o le encomiende la Comisión". (15)

Este Reglamento entró en vigor el día de su -- aprobación por la Asamblea General, o sea, el nueve de febrero del año de 1973.

Puede apreciarse en esta Comisión de vigilancia sus atribuciones de vigilancia y auditoría que ejerce en forma administrativa, llevando un control de los recursos y gastos efectuados, proponiendo a la Asamblea General y al Consejo de Administración las medidas que juzgue eficaces para el debido cumplimiento de los fines del Instituto, por lo que dicha comisión sólo reviste importancia externa y limitada a sugerencias y proposiciones de carácter rectamente administrativo.

d).- De la Dirección General.

La Dirección General del INFONAVIT, corre a cargo de un Director General, el cual será designado a proposición del Jefe del Ejecutivo Federal, según lo establece el artículo 22 de la Ley del propio Instituto, debiendo el mismo ser mexicano por nacimiento, de reconocida honorabilidad y experiencia técnica y administrativa, lo que sin lugar a dudas significa que tal designación es hecha en forma unipersonal y, por lo tanto, al ser propuesta por el C. Presidente de la República es un nombramiento puramente político. Sus funciones están enumeradas en forma enunciativa por el Artículo 23 de la precitada Ley y son:

"I.- Representar legalmente al Instituto con todas las facultades que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio, y las especiales que requieran cláusula especial conforme a la Ley, en los términos de los tres primeros párrafos del artículo 2,554 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales. Estas facultades las ejercerá en la forma en que acuerde el Consejo de Administración.

El Director General podrá otorgar y revocar poderes generales o especiales; pero cuando sean en favor de personas ajenas al Instituto, deberá recabar previamente el acuerdo del Consejo de Administración;

II.- Asistir a las sesiones de la Asamblea General y del Consejo de Administración, con voz, pero sin voto;

III.- Ejecutar los acuerdos del Consejo de Administración;

IV.- Presentar anualmente al Consejo de Administración, dentro de los dos primeros meses del año siguiente, los estados financieros y el informe de actividades del ejercicio anterior;

V.- Presentar al Consejo de Administración, a más tardar el último día de octubre de cada año, los presupuestos de ingresos y egresos, el proyecto de gastos y los planes de labores y de financiamientos para el año siguiente;

VI.- Presentar a la consideración del Consejo de Administración, un informe mensual sobre las actividades del Instituto;

VII.- Presentar al Consejo de Administración, para su consideración y en su caso aprobación, los proyectos concretos de financiamiento;

VIII.- Nombrar y remover al personal del Instituto, señalándole sus funciones y remuneraciones; y sus disposiciones reglamentarias .

IX.- Las demás que le señalen esta Ley y sus disposiciones reglamentarias" (16).

Para el mejor ejercicio de las funciones de la Dirección General, el Instituto dispone del Auxilio de -- tres subdirecciones, una Subdirección Financiera, otra jurídica y por último la técnica; cada una de las cuales --

cuenta con Departamentos especializados que tienen a su cargo la atención de las diferentes tareas que la Ley encomienda al Instituto, así como Direcciones Sectoriales, Delegaciones Regionales, una Unidad de Organización y Métodos y una Comisión Interna de Administración; siendo que por Acuerdo Número Veintidós tomados en la Primera Sesión de la Asamblea General del nueve de febrero del año de 1973, se reglamentaron las funciones y atribuciones de estos organismos auxiliares de la Dirección General, mediante la expedición del Reglamento Interno del INFONAVIT, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha dieciséis del mismo mes y año, constando de nueve capítulos con veintitrés artículos y uno transitorio fijando su vigencia a partir de la fecha en que fue aprobado, o sea, el nueve de febrero del citado año de 1973.

Es importante señalar el artículo primero del Reglamento que se cita, dado que su importancia es vital tanto para la existencia del Instituto en estudio como del fondo del presente trabajo y el cual contiene la representación jurídica del mismo al señalar en forma enunciativa las facultades y atribuciones del Director General de la Institución y que son las contenidas y transcritas del artículo 23 de la Ley del Instituto.

e).- Directores Sectoriales.

Los Directores Sectoriales constituyen un enlace en el sector que representan y el Director General, al cual hacen llegar los criterios del mismo que se externan o sea, que funcionan a manera de consultores y coordinadores externos de sus funciones y son dos por cada representación.

Subdirecciones.

Las Subdirecciones a cargo de Subdirectores -- Técnico, Jurídico y Financiero, en general desarrollan todas las actividades especializadas de la Dirección General, a fin de que esta última pueda realizar con mayor -- eficacia todas sus atribuciones y funciones propias de su cargo y que se citan en párrafos precedentes.

Al igual que los anteriores órganos, las Delegaciones Regionales, la Unidad de Organización y Métodos, así como la Comisión Interna de Administración dependen directamente del Director General y realizan todas aquellas funciones especializadas a desarrollar por el Director, asistiéndolo técnicamente, todos estos funcionando debidamente por el Reglamento en cuestión.

Este personaje reviste primordial importancia por su poder político y económico. Los que se derivan tanto del origen de su designación como de los recursos y políticas que maneja.

Visto desde el punto de vista del Derecho Administrativo, este órgano tiene la facultad de cumplir y hacer

cer cumplir las determinaciones de la Asamblea General, así como las del Consejo de Administración, a fin de garantizar la realización de los fines del Instituto, sin embargo, desde el punto de vista de la política administrativa, reviste vuelvo a repetir, mucha importancia debido a los recursos que maneja, además de la circunscripción, puesto que abarca toda la República Mexicana.

En efecto, pues, si nos ponemos a pensar un poco que la designación de dicho Director es una facultad que recae en el criterio y libre albedrío del Representante del Poder Ejecutivo Federal, es fácil deducir que debe ser designado una persona de absoluta confianza del propio Ejecutivo e incondicional a su política, razón por la cual nos atrevemos a señalar que este Instituto en estudio es uno de los medios a través de los cuales ejerce de hecho el poder el Presidente de la República y la despersionizan del carácter descentralizado que le otorga la Ley y se desprende de su Naturaleza Jurídica, ya que la política de vivienda en todo caso sigue siendo en todo caso instrumento político y negocio de pocos, como un parangón a la letra del texto anterior del Apartado A del Artículo 123 Constitucional.

f).- De la Comisión de Inconformidades y de Valuación.

La presente Comisión siguiendo los lineamientos del Instituto, se integra en forma tripartita con un miembro de cada representación sectorial conforme a lo dispuesto en la fracción X del artículo 16 de la tantas veces citada Ley del Instituto, o sea, que son nombrados por el -- Consejo de Administración, a propuesta de los representantes de los tres sectores, designándoles un suplente por ca da propietario y tienen como función principal la de avo-- carse a la tramitación de los recursos promovidos por los patrones, los trabajadores o sus causahabientes y benefi-- ciarios, en los términos del Reglamento respectivo y resol-- viéndolos por el Consejo de Administración.

Esta Comisión conocerá también de las controver-- sias que se susciten sobre el valor de las prestaciones -- que las empresas estuvieren otorgando a los trabajadores, por supuesto en materia de habitación. La misma resolverá en su caso si tales prestaciones son inferiores, igua-- les o superiores al porcentaje consignado en el artículo - 136 reformado de la Ley Federal del Trabajo. Resuelva -- igualmente si el patrón en su caso está obligado a propor-- cionarle al trabajador tal prestación en el Instituto o se le exenta de la misma.

En resumen, una vez formulado el dictamen de es-- ta comisión, se presenta en forma de informe al Consejo de Administración, el que resuelva en última instancia lo que a su juicio proceda.

Dicha Comisión, actualmente cuenta con un Regla-- mento que fue creado por Decreto del Ejecutivo Federal pu--

blicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de julio del año de 1973 constante de cinco capítulos, 24 artículos y uno transitorio.

En el mencionado Reglamento, se reglamenta que la Comisión de Inconformidades y de Valuación, se integra en la forma prevista por la Ley del Instituto y contará con un cuerpo de auxiliares cuyo frente estará un Secretario, el cual es designado por la propia Comisión, con el impedimento de no poder ser miembro de la misma.

Básicamente, la Comisión conocerá, substanciará y resolverá los recursos que promuevan ante el Instituto, los patrones, los trabajadores o sus causahabientes y beneficiarios y sobre las controversias sobre el valor de las prestaciones que las empresas estuvieren otorgando a los trabajadores en materia de habitación.

Se ha señalado en el capítulo respectivo al -- Instituto como Organismo Fiscal Autónomo, que está debidamente facultado para determinar y fijar las bases para la liquidación de los créditos generados a su favor, la que una vez fijada en cantidad líquida se le hace saber al -- causante que debe cubrirla al Instituto a través de la -- Oficina Federal de Hacienda que le corresponda y que en caso contrario, se empleará en su contra el procedimiento administrativo de ejecución previsto en el Código Fiscal de la Federación, pudiendo dentro del término de 15 días impugnar dicha resolución ante el propio Instituto y a -- través de la Comisión de Inconformidades y de Valuación, -- lo que constituye sin lugar a dudas un órgano con las atribuciones que integran el carácter fiscal autónomo que reviste el propio Instituto, al poder modificar o confirmar sus propias resoluciones a través de esta comisión.

g).- De las Comisiones Consultivas Regionales.

De conformidad con los artículos del 26 y 27 de la Ley del INFONAVIT, las Comisiones Regionales es obvio - decir están integradas en forma tripartita y serán distribuidas en áreas señaladas por la Asamblea General y sus -- funciones por el Reglamento respectivo, siendo las principales las siguientes:

"I.- Sugerir al Consejo de Administración, a través del Director General, la localización más adecuada de las áreas y las características de las habitaciones de la región, susceptibles de ser financiadas;

II.- Opinar sobre los proyectos de habitaciones a financiar en sus respectivas regiones;

III.- Las de carácter administrativo que establezca el Reglamento de las Delegaciones Regionales; y

IV.- Las demás de carácter consultivo que le encomiende el Director General" (17).

En la Sesión Número Dos de la Asamblea General Ordinaria de fecha 29 de septiembre del año de 1972, se tomó el Acuerdo Número Ocho, según aprobación por unanimidad de votos, se creó el Reglamento de las Comisiones Consultivas Regionales y de las Delegaciones Regionales del Instituto multicitado, siendo publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de febrero del año de 1973, el -- cual contiene tres capítulos con trece artículos y un transitorio que marca la vigencia del mismo, desde el día en -- que se aprobó por la Asamblea General.

Las Comisiones Consultivas Regionales, de conformidad con lo establecido por el artículo tercero del Reglamento que se comenta, se integran con un mínimo de tres miembros propietarios y sus respectivos suplentes, ambos nombrados por el Consejo de Administración, cada uno propuesto por el Sector correspondiente. Dicho número integral puede ser aumentado a juicio del Consejo de Administración, siempre y cuando se respete la paridad con todos los sectores representativos, durando en su encargo seis años, pudiendo ser removidos por el Consejo de Administración, por petición de quien los propuso.

Existen diversos requisitos formales para poder ser nominado miembro de la Comisión Consultiva Regional; como lo son el ser de nacionalidad mexicana, sin especificar por nacimiento o naturalización, ser de reconocida honorabilidad y tener conocimiento sobre las necesidades habitacionales de la región y vecindad en la misma. Sus funciones y atribuciones están señaladas en forma enunciativa por el numeral 5 del Reglamento precitado y que son:

"a).- Sugerir al Consejo de Administración, por conducto del Director General, la localización más adecuada de los terrenos, precios de los mismos y las características de las habitaciones susceptibles de ser financiadas, conforme a los criterios establecidos en el artículo 46 de la Ley del Instituto;

b).- Opinar sobre los proyectos de habitaciones que se les presenten y sobre los costos de los mismos;

c).- Crear comités para actividades especffi-

cas comprendidas dentro de sus atribuciones, procurando la colaboración de todos los sectores interesados de la región;

d).- Proponer las medidas conducentes al mejor funcionamiento de los servicios del Instituto en la región;

e).- Participar en la organización de los sorteos que, en su caso, se celebren para el otorgamiento de créditos a los trabajadores de su región y suscribir el acta correspondiente;

f).- Vigilar los términos y condiciones para la celebración de los concursos y el cumplimiento de los requisitos señalados por los demás ordenamientos y acuerdos aplicables;

g).- Podrán verificar que las obras contratadas se estén ejecutando conforme a las especificaciones y calidades convenidas. Para este efecto, solicitarán al Delegado Regional que proporcione los informes que les sean necesarios;

h).- Conocer previamente el programa anual que los Delegados Regionales propongan a la Dirección General; y mensualmente, el informe sobre la marcha del mismo; y

i).- En general, atender las solicitudes de información que formule el Director General o cualquier otro de los órganos del Instituto por conducto de éste" (18).

Se impuso la celebración de por lo menos una sesión al mes, presidiéndola en forma también rotatoria un -

miembro de cada representación, fungiendo como Secretario el siguiente en turno o el que designe la Comisión, corres-
pondiéndole un voto por cada miembro de la representación
sectorial y las sesiones extraordinarias serán convocadas
por el Presidente en turno, por la Comisión o por dos re-
presentaciones como mínimo, sin que en ésta se puedan dis-
cutir asuntos generales. Podrán sesionar con el mínimo -
de asistencia de las dos terceras partes de sus miembros,
siempre y cuando estén representados cuando menos dos sec-
tores y si no hay quorum el Presidente convocará a más tar-
dar dentro de los treinta días siguientes con el número a-
sistente, siempre y cuando estén representadas dos repre-
sentaciones sectoriales.

Las actas levantadas en las sesiones deberán --
ser remitidas a más tardar a los cinco días de su celebra-
ción- a la Dirección General, a las Direcciones Sectoriales
Obrera y Empresarial y a la Delegación Regional respectiva,
debidamente suscrita y aprobada en los términos preestable-
cidos.

h).- De las Delegaciones Regionales.

Aunque estas Delegaciones Regionales no están - reglamentadas en forma expresa por la Ley del Instituto, - fundan su existencia en las fracciones VIII y IX del artículo 23 de la misma Norma, ya que faculta al Director General a ejecutar las funciones que señala la propia ley y sus disposiciones reglamentarias, así como en la fracción III del numeral 27 de la precitada Ley, y es el caso de que el 29 de septiembre del año de 1972 en la Sesión Número Dos - de la Asamblea General Ordinaria, por Acuerdo Número Ocho, se aprobó el Reglamento respectivo, el que fue publicado - mediante el Diario Oficial de la Federación de fecha seis de febrero del año de 1973, incluidas en el capítulo VII, - artículos del 14 y 18 del mismo.

Los nombramientos de los Delegados Regionales - corresponden al Director del Instituto, quien los propone al Consejo de Administración, teniendo entre otras funciones a su cargo la atención de los servicios administrativos que preste la Institución en el territorio correspondiente a las Comisiones Consultivas Regionales a que pertenezcan, llevando la representación jurídica del Instituto en dicho territorio, debiendo llenar los requisitos requeridos para los Consultores Regionales citados en el inciso precedente y correspondiéndoles en forma enunciativa las - facultades y funciones relatadas en el artículo 10 del Reglamento que se comenta y que son a saber:

"a).- Ejecutar las normas y acuerdos dictados por la Asamblea General, el Consejo de Administración y la Dirección General, sujetándose a los ordenamientos y programas correspondientes;

b).- Realizar, en el orden administrativo, toda clase de actos y operaciones que se les encomienden;

c).- Vigilar el cumplimiento, en la órbita de su competencia, de las disposiciones administrativas y los --- acuerdos sobre interpretación de normas legales;

d).- Ejecutar los acuerdos de la Dirección General y rendir los informes que ésta solicite;

e).- Asistir, con voz pero sin voto a las sesiones de las Comisiones Consultivas Regionales que correspondan a la circunscripción territorial de la Delegación Regional;

f).- Auxiliar en sus trabajos a las Comisiones - Consultivas Regionales comprendidas dentro de su circuns--- cripción territorial y llevar a la consideración del Director General las opiniones que a él sometan;

g).- Ejercer el control administrativo y la dirección de los servicios en la Delegación Regional;

h).- Recibir los escritos de inconformidad y de valuación a que se refieren los artículos 25 y 52 de la Ley del Instituto y enviarlos a la Comisión de Inconformidades y de Valuación;

i).- Autorizar con su firma los documentos y copias que expida la Delegación Regional; y

j).- Ejercer y cumplir las demás facultades y -- obligaciones que le impongan las leyes y reglamentos, las re

soluciones de la Asamblea General y los acuerdos del Consejo de Administración y de la Dirección General. (19)

Finalmente, llegamos a las Comisiones Consultivas Regionales y las Delegaciones Regionales, en donde encontramos una de las fallas de esta gran organización que es el INFONAVIT, mas no es una falla en sí por la constitución de dichos órganos, sino que lo es por cuanto a las facultades otorgadas por la Ley a las mismas. Es decir, -- que de conformidad con los artículos 23 fr. VIII, IX, 26 y 27 de la Ley del Instituto, las facultades concedidas a éstas Comisiones y Delegaciones, son del todo limitadas y -- constituyen una contradicción a la naturaleza orgánica del propio Instituto que como ya apuntamos es descentralizado por servicio, pues es de apreciarse que al monopolizarse -- el poder de decisión y determinación básicamente en la Dirección General, además de que se encuentra ubicado en el Distrito Federal, es lógico suponer que las decisiones que se toman, por cumplir con los fines del Instituto, son generalmente producto de la política centralista que practica el Poder Ejecutivo en México.

Estimo que si las facultades limitativas que le han sido concedidas a las Comisiones y Delegaciones Regionales y, sobre todo, a las primeras se modificaran, otorgándole facultades de decisión a nivel de Región o Estado, para dotar de casas baratas, cómodas e higiénicas, así como de créditos y financiamientos, a los trabajadores de su -- circunscripción, se cumplirían en forma más cabal los fines primordiales de esta Institución, ya que dichas comisiones y delegaciones son las que se encuentran en mayor posibilidad de conocer la realidad de las necesidades de los traba-

jadores de la región a su cargo o estado, puesto que dichos órganos son los que realizan los estudios directos de las necesidades y posibilidades necesarias para resolver en forma más adecuada y equitativa el problema habitacional en México, amén de que se cumpliría con la naturaleza jurídica de la institución al descentralizar las funciones internas del organismo en estudio; todo ello, en razón de la práctica, pues es innegable que cuando un gobernador de cualquier estado no se sujeta en toda forma a la política del Poder ejecutivo, o bien, se trata de presionarlo para algún fin, se decide no dotar a los trabajadores de su entidad de habitaciones y créditos del Instituto, a fin de crear descontento entre los habitantes de su jurisdicción, lo que no acontece cuando se trata de beneficiarlos, ya que en ese caso se incrementa en toda forma la política habitacional, lo cual vuelvo a repetir, se evitaría en caso de conceder facultades más amplias a estas comisiones consultivas regionales, las que deberían auxiliarse por las delegaciones regionales.

BIBLIOGRAFIA.CAPITULO IV.

- (1) Disposiciones Legales.- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Núm. 1.- México, D.F., agosto de 1972, AÑO DE JUAREZ.- Imprenta Madero, México 13, D.F., pág. 48.
- (2) Op. Cit.- Págs. 48 y 49.
- (3) Disposiciones Reglamentarias.- Pub. Servicio de Orientación e Información del INFONAVIT.- México.- Abril - de 1973.- Pág. 10.
- (4) Op. Cit.- pág. 10.
- (5) Op. Cit.- Pág. 11
- (6) Op. Cit.- Pág. 12
- (7) Op. Cit.- Págs. 14 y 15.
- (8) Op. Cit.- (1).- Pág. 50.
- (9) Op. Cit.- (3).- Pág. 20.
- (10) Op. Cit.- Pág. 23.
- (11) Op. Cit.- (1).- Pág. 51.
- (12) Op. Cit.- (3).- Págs. 29 y 30
- (13) Op. Cit.- Pág. 31.

- (14) Op. Cit.- Pág. 33.
- (15) Op. Cit.- Pág. 34.
- (16) Op. Cit.- (1) Pág. 52.
- (17) Op. Cit.- Pág. 53.
- (18) Op. Cit.- (3) Págs. 38 y 39.
- (19) Op. Cit.- Págs. 40 y 41.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA: La Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, es una Ley Reglamentaria, creada para dar objetividad y funcionalidad a -- las normas consagradas en la Ley Federal del Trabajo, la -- que a su vez es Reglamentaria del Apartado A del artículo 123 Constitucional siendo por tanto Reglamentos Específicos, los que adecúan el funcionamiento para el desarrollo de las actividades de los Organos Internos del propio Instituto.

SEGUNDA: Para analizar en forma particular la Organización, Funcionamiento y Naturaleza Jurídica del FONAVIT, consideramos como paso fundamental para su estudio y, por tanto, concluimos que dicho Instituto es un Organismo Público Descentralizado por Servicio, de obra benéfica y social, para dotar de viviendas baratas, cómodas e higiénicas a los trabajadores.

TERCERA: De la propia Ley que creó el Organismo en estudio y de la naturaleza de las funciones que desarrolla, se colige igualmente que es un Organismo Descentralizado, derivado primordialmente de su Autonomía, atribuyéndosele por tanto, una personalidad jurídica propia, patrimonio propio, administra enteramente sus recursos y desarrolla los programas.

CUARTA: Considero al INFONAVIT como un Organismo Fiscal Autónomo, en cuanto a las atribuciones que le otorga la Ley que lo crea, así como el Código Fiscal de la Federación, ya que las funciones que realiza son propias de todo Organismo Fiscal, como lo son el que detecta o investiga cualquier omisión o violación a las obligaciones patronales de aportación al Fondo Nacional de la Vivienda, incluso con visitas domiciliarias en términos del Código Fiscal, a fin de determinar si se ha generado un crédito a su favor, sin la concurrencia de los particulares: Fija las bases para liquidar de los créditos generados a su favor en cantidad líquida; hace del conocimiento del deudor su resolución, a fin de que la cubra ante la Oficina de Hacienda correspondiente para que haga pago del crédito a su cargo, o bien, lo impugne ante el propio Instituto, quien está facultado para ratificar o modificar su resolución, la que deberá ejecutar en su caso la Oficina de Hacienda correspondiente, inclusive con el procedimiento administrativo de ejecución.

QUINTA: A fin de no dejar duda alguna respecto a la naturaleza fiscal del Organismo en estudio, se propone una reforma al artículo 30 de la Ley del Instituto, facul-

tando debidamente al mismo, para llevar a cabo en forma directa el cobro y en su caso ejecución de los créditos generados en su favor y no cubiertos.

SEXTA: Afirmamos en conclusiones anteriores que el INFONAVIT es un Organismo Descentralizado, de conformidad con la naturaleza jurídica que le atribuye la propia Ley que lo crea, así como de las funciones que realiza, sin embargo y sin que exista contradicción en ello, en su administración interna refleja un cariz centralista a nivel de dirección, razón por la cual se propone la reforma del artículo 27 de la Ley del Instituto respecto de las Comisiones Consultivas Regionales así como la adición de uno nuevo para constituir las delegaciones regionales y sus reglamentos respectivos con el fin de otorgar facultades de decisión a las delegaciones regionales y comisiones consultivas regionales, ya que sus funciones actuales de sugerir, opinar y coordinar no ayudan a resolver en forma equitativa el problema habitacional en las regiones más necesitadas del país, por corresponder también en esa forma a la naturaleza descentralizada del INFONAVIT.

B I B L I O G R A F I A

- 10.- Boletín Informativo del INFONAVIT, Ed. por el Servicio de Información Documental.- Números 4 y 5, noviembre y diciembre de 1972, respectivamente.- México.
- 20.- Cabanellas Guillermo.- Diccionario de Derecho Usual. Tomo II.- 8a. Edición.- Editorial Heliasta S.R.L.-- Buenos Aires, República de Argentina, 1974.
- 30.- Código Fiscal de la Federación.- 19a. Edición.- Leyes y Códigos de México.- Ed. Porrúa, S.A.- México, 1973.
- 40.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2a. Edición elaborada por la Secretaría de la Presidencia.- México, 30 de abril de 1972.
- 50.- Diario Oficial de la Federación.- México, 9 de febrero de 1972 "Año de Juárez" TOMO CCCV.- No. 35 Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.
- 60.- Disposiciones Legales.- Editada por el Servicio de Orientación e Información del INFONAVIT, México, D.F. Agosto de 1972.- "Año de Juárez".
- 70.- Disposiciones Reglamentarias.- PÚb. Servicio de Orientación e Información del INFONAVIT.- México.- Abril - de 1973.
- 80.- Escribano.- Real Academia Española.- Diccionario de la Lengua Española.- Madrid.- 1970.- Capítulo I-A.
- 90.- Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A.- México 1973.- Décima Quinta Edición.
- 100.- Huntington, Ellworth.- Las Fuentes de la Civilización. 1a. Edición en Español.- 1949.- Editado por el Fondo de Cultura Económica.- México, Buenos Aires.- Cap. - II.
- 110.- La Vivienda en el Perú.- Editado por la Oficina de Planificación del Ministerio de la Vivienda.- Lima, Perú. Mayo de 1970.

- 12o.- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.- Editorial "Limsa".- México, D.F., 1963.
- 13o.- Manual General de Organización y Funciones.- Elaborado por la Consultoría de Planificación, Caracas, - Venezuela.- 1972.- Ed. Arte.
- 14o.- República de Panamá.- Presidencia de la República.-- Diagnóstico 1960.- Ed. por la Dirección General de Planificación y Administración.- Enero de 1970.- -- Rep. de Panamá.
- 15o.- Resultados del BNH.- 1970.- Ed. por la Secretaría de Divulgación del BNH.- Brasilia, Brasil.
- 16o.- Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo.- 3a. - Ed. Manuel Porrúa, S.A.- México, 1965.
- 17o.- Silva Herzog, Jesús.- Historia del Pensamiento Económico Social.- De la Antigüedad al Siglo XVI F.C.E. - México, Buenos Aires.- 4a. Ed. 1961.- Cap. II.
- 18o.- Serie Documentos Números 1, 2 y 3.- Confrontación sobre Problemas Económicos.- Editados por la Secretaría de la Presidencia.- México, 1971.