

267  
2ej<sup>a</sup>



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**LA VIVIENDA EN LA LEY DEL ISSSTE**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

**LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

**HUGO FLORES ZUÑIGA**

México, D. F., Ciudad Universitaria

1992

**FALLA DE ORIGEN**



## **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 está 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.

LA VIVIENDA EN LA LEY DEL ISSSTE  
CAPITULO I  
ORIGEN Y DESARROLLO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Página

**INTRODUCCION**

**1. Antecedentes Históricos**

A) Antigüedad	1
B) Grecia y Roma	3
C) Edad Media	6
D) Transición Epoca Moderna	10

**2. La Seguridad Social en Europa**

A) Alemania	18
B) Inglaterra	23
C) España	26

**3. Evolución Histórica de la Seguridad Social en México**

A) Epoca Prehispánica	30
B) Epoca Colonial	31
C) México Independiente, Reforma y Porfiriato	33
D) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	36
E) Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro	40
F) Los Trabajadores al Servicio del Estado y la Seguridad Social	42
G) Expedición de la Ley del Seguro Social	44
H) Expedición de la Ley del ISSSTE	47

**CAPITULO II**  
**LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL DERECHO**

**1. Precisión Terminológica**

A) Seguridad Social	50
B) Previsión Social	54
C) Asistencia Social	57
D) Seguro Social	59

**2. La Seguridad Social en el Derecho**

A) La Seguridad Social como un Derecho	62
B) Derecho de la Seguridad Social	68
C) La Previsión Social y El Seguro Social	72
D) Ubicación e importancia de la Seguridad Social	75

**CAPITULO III**  
**MARCO JURIDICO DEL DERECHO A LA VIVIENDA**

**1. Disposiciones Legales**

A) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	77
B) Ley Federal de la Vivienda	78
C) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	80
D) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	80

E) Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del ISSSTE.	82
F) Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994	83
G) Programa Nacional de Vivienda 1990-1994	84

## 2. Creación del Fondo de la Vivienda del ISSSTE

A) Origen	85
B) Objeto	86
C) Estructura Orgánica y Funciones	87

### CAPITULO IV

#### LOS CREDITOS PARA VIVIENDA Y SU FINANCIAMIENTO EN LA LEY DEL ISSSTE

## 1. Los Créditos para Vivienda

A) Sujetos de Crédito	92
B) Tipos de Crédito	93
C) Otorgamiento de los Créditos	95
D) Modalidades en el otorgamiento de los Créditos	98

## 2. El Fondo de la Vivienda y sus Recursos Financieros

A) Integración de los Recursos	100
B) Aplicación de los Recursos	101
C) Recuperación de los Recursos	102

3. El Fondo de la Vivienda y su relación con las Instituciones de Crédito.	
A) Antecedentes	104
B) Fovi	111
C) Banamex	112
D) Banobras	113
4. Análisis de los Créditos para Vivienda en la Ley del ISSSTE vigente	
A) Sistema de Financiamiento	114
B) Programas de Construcción	116
C) La adecuación del Fondo de la Vivienda a las necesidades actuales, su transformación.	117
D) Propuesta de Reforma	123
Conclusiones	127
Bibliografía	132

## I N T R O D U C C I O N

Al desarrollar la hipótesis motivo del presente trabajo, encontramos que la vivienda como un factor integrante de la seguridad social, reviste de una compleja red de caracteres tanto político-económicos como jurídico-sociales.

La presente investigación es un acercamiento general a esa compleja red de conceptos. Para tratar, en la medida de lo posible, de aportar otra visión, con la finalidad de actualizar el marco jurídico que demandan los cambios que surgen con la modernización de las instituciones de la nación.

Bajo esta premisa, nace la inquietud por abordar el tema de "La Vivienda", por la sencilla razón de que ésta representa una de las demandas sociales más sentidas hoy en día. Su problemática es sin duda, un asunto complejo y de carácter estructural, desde hace varias décadas es un compromiso del quehacer gubernamental, ya que a partir de 1983, la vivienda fue incluida como un derecho consagrado en nuestra Constitución, y es uno de los fines de la Seguridad Social.

De ahí que una de las instituciones creadas por el Gobierno Federal, tiene como fin primordial hacer efectivo el de-

recho a la vivienda, a través del otorgamiento de créditos hipotecarios a los trabajadores, por medio del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Por lo que respecta a esta Institución y los esfuerzos realizados, no ha sido posible satisfacer los requerimientos en materia de vivienda, por lo que ha tenido la necesidad de elaborar nuevas fórmulas de crédito, transformándose con el firme propósito de dar más cobertura a las demandas del Sector Burócrata.

El Primer Capítulo, presenta los antecedentes de la Seguridad Social, que en un principio se dieron en forma aislada y que sin embargo, con la evolución de las instituciones se integraron en un todo.

La precisión terminológica de seguridad, su diferencia con otras ramas del Derecho Social, los diferentes conceptos -- vertidos sobre la misma y la ubicación en el Derecho, lo abordamos en el Segundo Capítulo. Toda la fundamentación legal del derecho a la vivienda queda incluida en el Tercer Capítulo. Finalmente en el último capítulo, analizamos a la Institución y su importancia como organismo financiero de vivienda, así como

**su transformación en la actualidad, conforme a las disposiciones reglamentarias vigentes.**

## C A P I T U L O     I

### ORIGEN Y DESARROLLO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

En el desarrollo del presente capítulo, haremos una semblanza de los diversos aspectos históricos de la seguridad social para comprender que su origen acontece paralelamente a la evolución del hombre, hasta consolidarse como una institución de interés público.

#### 1. Antecedentes Históricos.

##### A) Antigüedad.

El ser humano desde sus orígenes siempre ha estado ex puesto al riesgo de una contingencia. El temor a esa contingencia, une a las personas y las identifica con ese lazo denominado parentesco, creándose de esta manera la primera organización social, la familia. Es así cómo, esa necesidad del hombre de combatir esa inseguridad para la protección de él y su familia, pro voca que los hombres se unan para afrontar juntos ese mundo inhóspito que se presenta cada día.

El devenir histórico del hombre y fundamentalmente -- esa forma instintiva de luchar por su seguridad, da origen a las

agrupaciones, esa lucha crea la necesidad de vivir en grupos con la idea de mejorar el bienestar común, al descubrir la agricultura y la domesticación de animales, logró tener seguridad sobre su alimentación.

Sin embargo, la enfermedad y la muerte, son contingencias que para el hombre primitivo son un signo de preocupación y a lo cual no encuentra una razón lógica, por lo que todo mal lo atribuye a seres superiores, sobrenaturales, denominándolos Dioses. A estos seres para volverlos benévolos, el hombre primitivo decide ofrendarles en sacrificio a víctimas expiatorias, ya fueran humanas o animales, esperando de los Dioses ayuda para alejar cualquier mal amenazante.

Ciertamente, no encontramos en la antigüedad el concepto de Seguridad Social en su sentido técnico y formal ya que este nació y se desarrollo paralelamente con la evolución del hombre en sociedad, pero es importante mencionar las diversas medidas de protección que se dieron para afrontar la necesidad social y que constituyen un antecedente de lo que ahora es la Seguridad Social.

Como casos aislados entre las culturas más antiguas encontramos que entre los Egipcios, Hebreos y Chinos, existía la mutualidad de socorros, éstas tenían como finalidad reparar las

pérdidas de ganado. por otra parte protegían algunos riesgos de carácter personal como la muerte, y ejemplo de ello, es la inscripción egipcia de 2,500 años antes de Cristo, descubierta por el Profesor Petrie al efectuar excavaciones donde se muestra la existencia de asociaciones dedicadas a prestar socorros funerarios a sus miembros. (1)

B) Grecia y Roma.

1. Grecia.

Con el transcurso del tiempo nacieron culturas que -- crearon sistemas de ayuda mutua. La sociedad griega no concibe a la enfermedad como una maligna influencia de Dioses o demonios es decir, seres sobrenaturales, los griegos fueron objetivando -- el mal y el sistema médico llegó a fundarse en la observación -- acumulada sistemáticamente.

"Herófilo, médico y filósofo, escribió acertadamente: la ciencia y el arte nada tiene que enseñar; el ánimo es incapaz de esfuerzo, la riqueza inútil y la elocuencia ineficaz, si falta la salud". (2) No obstante según testimonios históricos, --

(1) CABANELLAS TORRES, Guillermo y Luis Alcalá. Zamora y Castillo, Tratado de Política Laboral y Social, Tomo III, Tercera Edición, Hellasta, S.R.L., Argentina, 1982, pág. 451

(2) BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, Editorial Harla, México, -- 1987, pág. 46

en aquella sociedad no se registran instituciones proyectadas a remediar los daños sociales. pero existían pequeñas organizaciones o más bien, grupos encargados de socorrer a la población y a los menesterosos.

2) Roma.

En Roma se precisó con más claridad este tipo de organizaciones. En un principio. Séneca, el filósofo estoico romano cordobés, pidió una regulación más humana de la esclavitud, esto es, que para los romanos el esclavo era considerado solo un objeto al cual podía desecharse en cualquier momento.

Algunos emperadores siguieron dicha regulación. ---- Claudio, decretó que el esclavo quedaba en libertad si su amo lo abandonara a causa de enfermedad o por vejez. Adriano, prohibió que se matara a los esclavos sin la sentencia previa de un magistrado; otro emperador Antonio Pío, instituyó que los esclavos -- maltratados por sus amos podían plantear una queja ante los magistrados.

En el Derecho Romano, por medio de medidas legales, -- fue disminuyendo el poder autocrático del pater familia sobre -- las personas y bienes de sus hijos. Caracalla, prohibió la venta de los hijos salvo en caso de extrema miseria. Adriano, castigaba los abusos del derecho del padre de matar a sus hijos.

En la evolución del derecho en Roma, aparece por primera vez la teoría de la culpa aquilina en la cual, al patrón o al empresario se le atribuye la compensación del riesgo profesional.

Es en Roma donde por primera vez se menciona por el filósofo Epicuro, que la sociedad y el Estado sólo existen para proteger al Individuo. En este Imperio nacen instituciones que, de manera directa o indirecta, empiezan a organizarse para otorgar ayuda a los asociados, por medio de acciones sistemáticas -- con el fin de atenuar los efectos que produce la inseguridad social.

"En un principio el pueblo romano, se empieza a distribuir por artes y oficios con el fin de crear un interés profesional de solidaridad colectiva y religiosa para hacer frente a las facciones políticas del momento. Aparecen los colegios en la época de Servio Tulio, estos colegios se denominaron Sodalia, estaban organizados bajo la potestad del senado o del emperador, se fueron extendiendo a las provincias y ganaron privilegios siendo utilizados por el Estado como instrumentos de política tanto interior como exterior. La administración de los colegios era ejecutada por duunviros o de los cuatrovirus, que eran magistrados elegidos casi cinco años. Los colegios de artesanos, principalmente los collegia tensiurum, fueron las primeras agrupaciones en las que mediante el pago que hacían los asocia--

dos de una prima o cuota se cubría o protegía a los beneficiarios de los gastos de sepelio". (3)

Algunos autores opinan que los colegios romanos fueron sociedades de socorros mutuos; otros afirman que son sólo entidades para funerales y exéquias, pero se considera a la diáconía como el primer testimonio de una sociedad de socorros mutuos teniendo como único propósito, por ser de carácter religioso, la caridad. El surgimiento de esta nueva moral, es el motor de la solidaridad humana, proporcionando alimento, enterrando a los muertos pobres y protegiendo por igual a indigentes, huérfanos y ancianos.

### C) Edad Media.

La Edad Media se caracteriza por la violencia entre diversos pueblos, recordemos las pugnas existentes de hunos germánicos, visigodos, ostrogodos, francos, sólo por mencionar algunos, la lucha que se presentó en las tierras de la vieja Europa disminuyó el poderío y límite del Imperio Romano. Gradualmente fue desapareciendo la influencia política de Roma en el Occidente, pero no así, las formas de civilización aportadas por el Imperio de los Césares.

(3) BERNALDO DE QUIROZ, Juan, Antecedentes de la Seguridad Social, origen y naturaleza, I.N.S.S., México, 1975, pág. 3

Aparece el feudalismo, este sistema de gobierno se -- desarrolla paralelamente con la hegemonía de la Iglesia Católica. El primero, debido a los malos usos, la codicia y los abusos de poder terminan por debilitarlo y aumenta por otro lado la influencia de la Iglesia.

La Iglesia crea establecimientos para socorrer las necesidades humanas, como escuelas, hospitales, casas de caridad - destinadas al cuidado y educación de los huérfanos y organizaciones para asistir en el domicilio a cada necesitado y doliente. Es en esta época, la Edad Media, cuando se empieza a vislumbrar en el panorama de la vieja Europa dos formas de beneficencia. Por una parte, la beneficencia de tipo eclesiástico, que estaba organizada y otorgada directamente por la Iglesia o ya fuera el monasterio; y la beneficencia privada, cuando el auxilio es prestado por el seglar, señor, artesano, una corporación o una asociación laica.

Es a cada momento, cuando el hombre en su evolución - va en busca de procurarse un bienestar para él y su familia, en esa búsqueda, el hombre de la edad media encuentra formas de seguridad más elaboradas; agrupándose en Instituciones o Entidades ya con una estructura más definida y con un propósito bien delimitado por lo que se refiere a las características de las personas que conforman a los grupos por la razón de su trabajo.

El estar desempeñando una misma labor, es decir, ser trabajadores de un mismo oficio y con el diario acontecer de una área de trabajo, expuesto a cualquier contingencia, es lo que -- produce el surgimiento de los gremios, estos eran la unión de -- oficiales de un mismo oficio con el único fin de buscar protección.

A continuación de los gremios aparecen las corporaciones, eran organizaciones de oficios que ya contaban con estatutos propios, los cuales establecían normas o reglas específicas sobre toda actividad inherente al trabajo, esto es, calidad del producto elaborado, condiciones de trabajo y ayuda mutua.

Es en las ciudades de origen germano Alemania y Dinamarca, en donde son creadas las guildas, estas asociaciones de defensa y asistencia tenían como norma típica, en caso de enfermedades asistirse mutuamente, y ser solidario en defensa de los cofrades. "Estas organizaciones surgen de la necesidad de protección económica de sus agremiados y familiares, que estaban formados por los maestros, oficiales, compañeros o asalariados y --- aprendices que reciben instrucción sobre las técnicas de fabricación mediante un sistema de producción monopólico". (4)

Posteriormente en Italia, debido a las organizaciones religiosas imperantes en la época, tienen origen las cofradías -

(4) TENA SUCK, Rafael, ITALO MORALES, Hugo. Derecho de la Seguridad Social, Editorial Pac, 1990, pág. 20

de artesanos. Las cofradías eran congregaciones o hermandades de personas devotas de un mismo culto. A estos grupos religiosos se les denominó Scholae. Y por lo que respecta a España, se cuenta con datos de la existencia de cofradías y gremios. En primer lugar surge la cofradía benéfica religiosa con influencia extranjera por supuesto, y por otro lado, los oficios regulados por los fueros municipales, por lo que, derivada del ---- vínculo comunitario, surge la cofradía gremial.

Es en Europa, como se puede notar, que nacen Instituciones específicas y estructuradas que de tal manera forman un grupo u organización con un fin, otorgar ayuda al necesitado, - ya fuera huérfano, viuda o indigente. Pero también es así, que en Europa surge en esta época una figura importante, ya que por ella se va conformando la manera de prevenir cualquier contingencia.

El hombre de la Edad Media, con el fin de hacer patente su influencia en otro lugar, se lanza a la aventura de la colonización, como consecuencia, el descubrimiento de otras --- tierras y de todos sus productos crea la necesidad de un comercio más dinámico, dándose más importancia a la navegación, pero el hombre de empresa al darse cuenta que los productos pueden o no llegar a su destino, en caso de siniestro, creó las sociedades mercantiles con el fin de distribuir el riesgo total entre los

socios. El Seguro Marítimo es la primera forma de seguros que aparece y de él, posteriormente, se desarrollan sus demás aplicaciones. En 1309, en un decreto dictado por el Dux de Génova, se emplea por primera vez la palabra aseguramentum, antecedente del moderno contrato de seguro.

La primera norma jurídica escrita, obligatoria, que regula íntegramente los riesgos, aparece en los capítulos de las Cortes de Tortosa en 1412, estableciendo el seguro contra la huida de esclavos. Con posterioridad en 1435, se pronuncia un edicto de los magistrados de Barcelona donde se precisa y regula el seguro del mar. Así como en los Estatutos de Florencia de 1522, en donde aparecen los formularios para la redacción de pólizas.

#### D) Transición Epoca Moderna.

En el siglo XVI, aparece una obra denominada Utopía - escrita por Tomás Moro, en esta obra el autor pudo percibir los defectos sociales que sucedían en su entorno. Este autor propone el ideal de sociedad en la que debería vivir el hombre, promueve también un cambio radical en la misma sociedad. Los defectos sociales a los que se refiere Tomás Moro, son producto de los cambios económicos que suceden en Europa. Por otra parte, los gremios, guildas y cofradías van decayendo al convertirse, a

partir del siglo XVI, en corporaciones cerradas, privilegiadas, obstaculizando a cualquier persona ajena, su participación cuando no tenían ningún vínculo con las organizaciones gremiales, - por lo que, se acusa a este tipo de agrupaciones de oficios, de conducirse como ligas y monopolios destinados a acaparar productos y subir los precios. En España Carlos I, ante los acontecimientos, a solicitud de las Cortes de Castilla, Aragón y Navarra, promulga medidas para la supresión de los gremios y cofradías. (5)

Sin embargo, no llegaron a desaparecer totalmente -- las corporaciones; transformaron sus actividades de regulación de oficios para dedicarse posteriormente a fines exclusivamente religiosos y de mutualidad.

De una forma paralela, la situación en Inglaterra -- era preocupante, el Gobierno de Enrique VIII promulga una ley - para afrontar la situación que Tomás Moro había proyectado en - su obra. Era alarmante la situación por la que pasaba la población por lo que el Gobierno Inglés hubo de asumir la función -- que venían desarrollando las instituciones de caridad. En 1531 Enrique VIII promulgó un estatuto especial donde disponía que - alcaldes, jueces y otros funcionarios locales practicasen una - búsqueda e investigación de indigentes, de personas ancianas ó

(5) ALONSO OLEA, Manuel. Instituciones de Seguridad Social, Quinta Edición, Instituto de Estudios Políticos, España 1974, Cfr. pp. 36 & 39.

incapaces para el trabajo, quiénes debían subsistir mediante limosna. Se elaboró un registro especial con el fin de otorgar a las personas afectadas una cédula de identidad con la que tenían autorización para solicitar limosna.

Siguiendo la pauta marcada por Enrique VIII, se promulgan en el Reinado de Eduardo II otros estatutos. hasta llegar a la Ley de los Pobres de 1561, que permanecería vigente por espacio de 300 años. Asimismo, aparecen ordenanzas que regulan -- los seguros, se da la definición de contrato de seguro, se tipifican las pólizas y por primera vez se autoriza y reglamenta el reaseguro. De esta manera, el seguro se institucionaliza finalmente en Inglaterra en las postrimerías del siglo XVIII.

Los factores políticos, sociales y económicos dieron origen al Estado Moderno, los burgueses enriquecidos por la arte sanía y el comercio, grandes familias dedicadas a la Iglesia, le tras o milicia, la nobleza feudal transformándose en aristocra-- cia cortesana, es así como estas clases sociales marcan el camino que deberá desarrollar el Estado.

Por otra parte, la Iglesia en el medioevo cumplió con funciones sociales, docentes y de beneficencia, por lo que paula-- tinamente con el naciente Estado Moderno se veía limitada ésta, pues dichas funciones fueron asumidas por el gobierno. Las co--

fradías, corporaciones, gremios y fundaciones medievales se conservaron, pero los servicios que prestaban formaban parte de la función del Estado. Se proclamó que el Estado llegaría a ser una institución al servicio de la utilidad común, para crear el bienestar de todos. (6)

Al final del siglo XVIII aparecen dos doctrinas importantes por los efectos que producen en la sociedad. Por un lado aparece el Contrato Social de Juan Jacobo Rousseau y por otro El Espíritu de las Leyes de Montesquieu, estas doctrinas, la del pacto social y la del equilibrio de los poderes respectivamente, preparan el mecanismo por el cual se impulsa el Estado Liberal y democrático. Sin embargo no faltaron los abusos de poder y como reacción se producen las Declaraciones de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, posteriormente suceden dos fenómenos sociales a finales de siglo, la Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica en 1776 y la Revolución Francesa en 1789.

Estos acontecimientos marcaron el nuevo camino de desarrollo del Estado, su organización con base en una Ley Suprema, división y equilibrio de poderes, garantizaron de alguna manera la libertad mediante una orgánica constitucional, es decir,

(6) CABANELLAS DE TORRES, Guillermo, y Luis Alcalá Zamora y Castillo. Ob. Cit. pág. 390

la creación de una constitución que regulara las funciones y --  
fines para lo cual fue creado el Estado.

Citando al autor Francisco de Ferrari que señala:

"Las fuentes ideológicas de la seguridad social y sus verdaderos precursores, se remonta a la proposición presentada por Robespierre el 24 de abril de 1793, solicitando que en la Declaración de Derechos de la Constitución Francesa se estableciera que los socorros necesarios a la indigencia fueran considerados una deuda de los ricos hacia los pobres y que se declarara que pertenecía a la Ley determinar la manera en que debía -- darse cumplimiento a esa obligación". (7)

Por otra parte en el plano laboral, se presenta la relación entre el patrón y el trabajador, así, el patrón determina a su arbitrio las condiciones en que se desarrollará el trabajo sin que tenga opción alguna de rechazarlo, ya que la necesidad es mayor, no existiendo igualdad entre los contratantes -- como sucede en el derecho privado. Ante estos hechos, para el Estado es sólo un problema de vigilancia y regulación de que -- únicamente se cumpla el servicio a prestar.

En este espacio se organizan, regulan y favorecen las cajas de pensiones y los seguros privados, poniendo en práctica

(7) DE FERRARI, Francisco. Los principios de la Seguridad Social, Ediciones de Palma, Buenos Aires, Argentina, 1972, pág. 61

de alguna manera su propia prevención. Alternadamente se mejoraría el servicio de beneficencia y el Estado elabora medidas de higiene industrial, prevención de accidentes, limita la jornada de trabajo, prohíbe actividades que impliquen alto riesgo.

El surgimiento de los seguros privados tienen su origen en Londres, nace la empresa de mayor relevancia e importante en el ámbito de los Seguros, la Compañía Lloyd's la cual es reconocida con personalidad jurídica en 1871.

El seguro se aplica por medio de la fórmula del cálculo de las probabilidades, Blas Pascal presentó en un folleto un trabajo denominado "Triángulo Aritmético, publicado en 1654, -- con esta fórmula denominada Ley de Distribución de probabilidad resolvió numerosos problemas, esta Ley es análoga de la Ley fundamental de probabilidades de Newton.

La teoría y la práctica del seguro están basadas fundamentalmente en una obra "Ars Conjectandi", autor Bernoulli, - presentada en 1711. Como otro dato importante, aparece "La teoría de la Probabilidad" obra del matemático francés Laplace donde formula importantes aplicaciones a problemas de seguro. Posteriormente en 1762, surge propiamente el seguro de vida, organizado por la "Equitable Society for Assurance on Lives and Survivorship" privado tanto el de daños en cosas, como a personas.

Por otra parte en la vida económica y social del mundo se presentan acontecimientos de carácter político como son los movimientos sociales de 1848.

A partir de la segunda mitad del siglo XIX, aparece la Revolución Industrial y se observa poco a poco el requiebrajamiento del sistema liberal. Se inicia el desarrollo del industrialismo, esto es, el paso de la producción manufacturera a la producción industrial, aparece el fenómeno del desempleo por la introducción de máquinas y una mayor explotación del hombre. El crecimiento de las masas obreras, su concentración en las ciudades y en las fábricas provoca el aumento del consumo y el incremento de la producción, paralelamente la continúa elevación de los gastos públicos como consecuencia de la cantidad de servicios que tiene que asumir el Estado construyendo ferrocarriles, pavimentos, alumbrado público, tiene lógicamente repercusiones importantes.

Este enorme aumento de los gastos estatales necesariamente se ha de reflejar en los costos de producción, a través de la difusión de los impuestos, y con el aumento de precios se reduce así el poder adquisitivo del dinero. El salario real baja y resulta insuficiente para satisfacer las primordiales necesidades del trabajador. La evolución de los implementos de trabajo y la necesidad de reducir los costos produce desempleo, --

es decir, las nuevas formas económicas provocaron círculos alarmantes de miseria e inseguridad.

"El asalariado en este nuevo período sufre de una total inseguridad, se encuentra impotente frente a los nuevos métodos de trabajo y nuevas e innovadoras formas de comercio". -- (8) Es importante resaltar que por causa de la revolución industrial se crea una nueva sociedad y una nueva economía, una sociedad sin equilibrio, de extremos, los factores de la producción en manos de unos pocos y miseria por doquier, se engrandece el capitalismo desbordándose, y provocando revoluciones en Europa.

Como reacción a la tesis liberal aparece el socialismo, este se inicia como pura utopía, llegando a la conclusión de que la organización del estado liberal no es la apropiada para crear soluciones totales a los problemas humanos. Se publica en 1848 la obra "El Manifiesto del Partido Comunista" de Carl Marx y Federico Engels, y en 1867 Carl Marx escribió su obra más importante "El Capital": los elementos que componen este documento son: el método dialéctico, el materialismo histórico, la teoría del valor del trabajo, la doctrina de la plusvalía, la lucha de clases y la concentración de la riqueza en ma-

(8) DE FERRARI, Francisco. Los principios de la Seguridad Social, Ediciones de Palma, Buenos Aires, Argentina, 1972, pág.11

nos de unos pocos.

La difusión del socialismo tiene un gran auge, en Europa logra adeptos en Inglaterra, Francia, Alemania y su influencia se llega a presentar en Estados Unidos de América.

## 2. La Seguridad Social en Europa.

### A) Alemania.

Todos los Factores económicos negativos fueron conjuntándose en los países industrializados. El movimiento socialista fue adquiriendo gran fuerza en la vida europea, cuyas estructuras liberalistas se tambaleaban imposibilitadas de satisfacer las necesidades mínimas de la creciente población obrera. Las fábricas requerían mayor producción y las máquinas desplazaban a los trabajadores, quienes debían someterse a las exigencias de los patrones.

El efecto de la concentración de trabajadores tiene -- como consecuencia directa un mayor contacto entre ellos aumentando la posibilidad y frecuencia de accidentes los cuales son producidos por máquinas movidas por vapor, más tarde las de electricidad y motores de combustión interna. Estos nuevos elementos -- mecánicos constituyen un factor permanente de siniestros, los --

cuales en el peor de los casos causan imposibilidad temporal al trabajador, dependiendo también de la gravedad del siniestro, - producen al obrero una incapacidad permanente o hasta la muerte.

Las primeras leyes que crean y regulan un auténtico - Seguro Social son promulgadas por el Canciller de Prusia, Otto Von Bismarck durante el período de Guillermo I, unificador de Alemania. En 1878, Bismarck concibe un plan que contenía una acción en primer lugar política y luego social, con el fin de ahogar al poderoso movimiento socialista por medio de una legislación de emergencia. Para 1881, el Canciller, asistido y aconsejado por los economistas de su gobierno y convencido de - que los seguros sociales son un instrumento político para ---- atraer a las clases económicamente débiles, anuncia el 17 de - noviembre de 1881 en el mensaje imperial al Reichstag, la creación del seguro social como una institución.

En el informe se fija el Programa de Gobierno en materia política y social, presentándose por primera vez el seguro obligatorio. El Canciller Alemán ante el enorme desarrollo industrial de Alemania y la miseria del proletariado formada a su alrededor, concibió una política social con lo que se proponía lograr un bienestar para los trabajadores a la vez que los ---- atraía hacia el interés del Estado. Estima que la situación --

precaria del obrero se debe a la incertidumbre e inseguridad -- respecto del auxilio que toda economía industrial puede proporcionar. Para este político, "El Estado tiene la obligación de interesarse en favor de los ciudadanos desamparados, económicamente débiles, siendo partidario de un socialismo de Estado: es decir: de una intervención y dirección por parte del mismo en -- todo aquello que se traduzca en un beneficio para la colectividad". Considera asimismo, que la institución del seguro social debía ser naturalmente obligatoria y como institución, recibiría ayuda económica del Estado. ( 9 )

La primera ley de un auténtico seguro social fue la -- del seguro social obligatorio de enfermedades, establecida el -- 13 de junio de 1883, la segunda, el 6 de julio de 1884 sobre se guro de accidentes de trabajo de los obreros y empleados de las fábricas industriales, aparece otra más el 22 de junio de 1889, con el seguro obligatorio de invalidéz y vejez.

Estas leyes marcaban la pauta de operación de los se- guros, como ejemplo: si un trabajador caía enfermo, el seguro de enfermedad le proporcionaba atención médica y ayuda financi ra; cuando sufría un accidente, el fondo de compensación sufragaba todos los gastos médicos; cuando quedaba parcial o total--

( 9 ) POSADA G., Carlos. Los Seguros Sociales Obligatorios en España, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, segunda Edición, 1946,

mente incapacitado o inválido, habiendo cumplido 65 años y estando cesante, recibía una pensión que le permitiera vivir decorosamente.

De esta manera, los gastos del seguro de accidente -- eran cubiertos por el patrón; los del seguro de enfermedad se repartían entre la empresa y el empleado, así como los de vejez e invalidéz.

Algunos autores concluyen que el sistema operacional de la institución del seguro social que aportó Alemania, tiene características especiales e innovadoras y como ejemplo citaremos al autor Briseño Ruiz que explica este sistema:

"Estas leyes delínean el sistema del seguro social en lo futuro, sus características principales son:

a) Participación del trabajador en el costo del seguro, salvo en el de accidentes de trabajo, íntegramente sostenido por el patrón, con ajuste primero a la doctrina romana de la culpa extracontractual aquilina y después por la teoría de la responsabilidad objetiva del riesgo creado.

b) Participación del Estado, en representación de la

sociedad interesada en el sostenimiento de los seguros de invalidez, vejez, enfermedades y maternidad.

c) Administración autárquica del sistema de seguro, - con intervención de los destinatarios del servicio". (10)

Como se puede apreciar, es Alemania la precursora en la organización de un seguro social como institución, su avanza da experiencia en el campo social provocada por los movimientos sociales del siglo XIX se traduce en una mayor participación del Estado en auxilio de los grupos económicamente débiles.

A partir del inicio del presente siglo, los seguros sociales presentan mayor amplitud, conforme pasa el tiempo el seguro social alemán se va consolidando en su estructura, así como en su organización y los medios de integrar sus recursos. Esta institución en Alemania unifica a los seguros de accidentes, enfermedad e invalidez, con la promulgación del Código Federal de Seguros Sociales y la Ley de Seguros de Empleados Particulares.

Es importante resaltar, la participación activa del Estado normativamente en los fines de la seguridad social, ----

(10) BRICESO RUIZ, Alberto, Op. cit. pág. 75

hasta 1918 la Constitución de Weimar en el Artículo 161, título V postulaba: "El Reich (es decir el Estado) creará un amplio sistema de seguros para poder, con el concurso de los interesados, (participación tripartita para la integración de recursos) para atender a la conservación de la salud y de la capacidad -- para el trabajo, a la protección de la maternidad y a la previsión de las consecuencias económicas de la vejez, enfermedad y vicisitudes de la vida". (11)

#### B) Inglaterra

Es prudente comentar, que la evolución que presentó el seguro social en Alemania se debió principalmente a los movimientos socialistas de mitad del siglo pasado. En Inglaterra el desarrollo e instauración de esta institución tiene otras -- causas que motivaron su establecimiento.

Ya con anterioridad señalamos que el gobierno de Inglaterra en el siglo XVIII había promulgado leyes protectoras, que si bien de alguna manera no formaban las bases para dar lugar a una institución, si se percibía un interés por las clases, grupos y estratos económicamente débiles.

(11) POSADA G., Carlos. Op. cit. pág. 37

Las causas que originan el establecimiento del seguro social en Inglaterra: Gran interés por atender a los pobres, el marcado desarrollo de la revolución industrial y las ideas del socialismo que no alcanzaron a tener repercusiones en esta isla como el desarrollo y los efectos suscitados paralelamente en Europa.

La Constitución del seguro social en Inglaterra se debe a iniciativa gubernamental, es decir, el gobierno inglés anticipándose a los movimientos socialistas e ideas revolucionarias que se presentaban en el continente, propone, adecuando las bases del seguro privado de principios del siglo XIX desarrollado por las grandes compañías aseguradoras, la creación del seguro social como toda una institución tomando como ejemplo la influencia en este aspecto de Alemania.

Políticos ingleses como David Lloyd George señalaban que si el gobierno protegía a los ricos de sus inmensas propiedades entonces también debía procurar a quienes producen la riqueza, es decir la clase trabajadora.

La Iglesia Anglicana, a fines del siglo pasado, propuso un sistema de seguro contra la vejez y las enfermedades. Estas ideas motivaron al gobierno para elaborar un plan de seguro voluntario para la vejez con aportaciones del estado. A ---

raíz de estas propuestas surgieron nuevos planes, específicamente uno que se refería al pago de una pensión de cinco chelines semanales a cada persona después de los 65 años de edad, con -- cargo a fondos procedentes de contribuciones. En 1899 la Cámara de los Comunes designó una comisión para la realización de -- un estudio del problema de los ancianos pobres.

Con la tendencia iniciada en el siglo pasado por la iglesia y adoptada posteriormente por el Estado, se expidieron normas legales destinadas a proteger el derecho al trabajo, extendiéndose más allá de la simple actividad física del trabajo, los efectos secundarios de esta actividad; surgen normas de seguridad, previsión y seguridad social. Estas nuevas disposiciones proponen vigilancia médica a los menores; pensiones para la vejez, regulación del trabajo en las minas de carbón con jornadas de 8 horas, bolsa de trabajo y se propone la creación de casas baratas a los obreros. No es sino hasta 1911 que surge la primera legislación inglesa de seguros constituyéndose "La ---- National Insurance Bill". (12)

En 1941 se anuncia la integración de una comisión -- parlamentaria encargada del estudio de los seguros sociales. William Beveridge examina programas e ideas, fundamentando el -

(12) POSADA G., Carlos. Los Seguros Sociales Obligatorios en España, Ob. cit. pág. 39.

sistema en el ingreso básico mínimo que todo inglés debe percibir; se presenta un plan que abarca un amplio estudio del nivel de vida mínimo, costo de vestido, habitación, alimentación, presupuesto familiar. Este plan considera importante la salud, se reconoce a la mujer casada, con una serie de primas y compensaciones, prestación económica de maternidad, pensión de viudez, subsidio para la manutención de los hijos. Todas estas circunstancias se presentaron en el denominado informe Beveridge.

El Plan Beveridge, por ser un estudio muy amplio de -- las condiciones sociales de la época logra la aceptación del -- gobierno inglés, y se publica en dos libros en el año de 1944 - con el nombre de "Seguros Sociales I parte".

La principal característica de la ley británica del Seguro Social parte como la legislación alemana, de un principio básico que es el de la obligación y de la triple contribución, obrero, patrón y Estado para la integración de recursos económicos. (13)

C) España

En España, la formación de la institución del seguro

(13) ALONSO OLEA, Manuel. Ob. cit. pág. 42

social parte a raíz del año de 1883. El Estado propone la formación de una Comisión para realizar un estudio de todas las cuestiones que directamente interesan a la mejora y bienestar de las clases obreras, tanto agrícolas como industriales y que afectan las relaciones entre el capital y el trabajo. Este grupo de trabajo adopta el nombre de Comisión de Reformas Sociales que junto con otro grupo denominado Servicio Especial de Estadística del Trabajo, al fusionarse concluyen en el Instituto de Reformas Sociales en 1903.

La primera noticia que se tiene de normas de seguros aparece en la Ley de accidentes de 1900. Esta ley no propone un seguro obligatorio sino voluntario. Al poco tiempo de constituirse el Instituto de Reformas Sociales se avoca a la iniciación de los Seguros Sociales. Por iniciativa del Gobierno se propone una reunión entre el Instituto y las Cajas de Ahorro de España, con la finalidad de proponer el estudio de una Caja Nacional de Seguro Popular.

El Seguro Social en esta nación fue conocido en un principio con el nombre de Cajas de Ahorro. La constitución de la Caja Nacional de Seguro Popular fue por iniciativa del Estado, con las siguientes características, que si bien, no son similares a los Seguros Sociales como el de Alemania ó Inglaterra, si persiguen de alguna forma la protección al desvalido. El Es

tado debe crear la caja bajo su garantía y responsabilidad, objeto: la contratación de operaciones de renta vitalicia a favor de personas de las clases trabajadoras, mediante imposiciones - únicas o periódicas, verificadas por quienes hayan de disfrutar las pensiones, o bien por otras personas o entidades a su nombre y sujetándose a las condiciones técnicas del seguro. En -- cuanto al manejo y su administración, organización y fiscalización de esta institución, debería ejecutarse por el Gobierno. La integración de sus recursos se planteó de la siguiente forma: La Caja poseería un capital propio, formado con lo que inicialmente apartare el Estado, con las imposiciones y cuotas de los aspirantes a seguros o pensiones, con los intereses del capital invertido, con los legados, donaciones, y cualesquiera otros ingresos eventuales o voluntarios que efectuaren los particulares.

De esta manera se dan las bases para que en 1908 surja el Instituto Nacional de Prevención, considerándose a este - organismo, un carácter oficial y autónomo del Estado, al que se le encomendó todos los seguros sociales.

El Seguro Social español tiene una especial característica, el seguro social funcionará conforme al sistema de libertad subsidiada. Este sistema opera con arreglo a la libertad que tiene el individuo para asegurarse, pero el Estado se - obliga a auxiliar al que voluntariamente se ha asegurado. Como

se puede apreciar, el Estado Español inició las actividades respecto de los seguros con un principio básico, el asegurarse voluntariamente. No es sino hasta el año de 1917 que se reconoció la necesidad por parte del Gobierno de introducir el Seguro Social obligatorio, en base a una reunión del Congreso de Economía Nacional.

Las conclusiones a las que llegó este Congreso Nacional fue la inmediata aplicación del seguro de retiro y seguro de accidentes en la industria, concluyendo en la instauración legal de un Reglamento publicado en el año de 1921, del primer Seguro Social con carácter obligatorio.

Algunos autores españoles coinciden en que en un principio, es un Seguro Obrero, porque sólo a los obreros se extienden sus beneficios y en un Seguro obligatorio para el patrono y para el Estado. (14)

Por otra parte, en esta Nación, se encomendó la unificación de todos los seguros en un todo, estudio técnico elaborado por el Instituto Nacional de Previsión, concluyendo en el establecimiento del seguro social el 7 de junio de 1949. (15)

(14) POSADA G. Carlos. Ob. cit. pág. 48

(15) GARCIA OVIEDO Carlos. Tratado de Derecho Social. Editorial Geha, Sevilla, España. 1952, pág. 720.

### 3. Evolución Histórica de la Seguridad Social en México.

#### A) Época prehispánica

En nuestro país encontramos en la época prehispánica un indicio de la seguridad social entre nuestros antepasados. En efecto, la presencia de ciertas características de una política de protección a las clases desvalidas en este período, demuestran la preocupación y el interés de algunas instituciones encargadas de su aplicación. El último Rey Azteca Moctezuma, consideró como un deber del Estado, cuidar la salud de los ancianos e impedidos, construyendo en el sureste de la Ciudad, (Culhuacán) un hospital y un hospicio, ordenando que se les atendiera como a cualquier persona.

Asimismo, se tienen referencias de que el Estado tomó medidas para proteger al pueblo en los momentos de carestía y de escasez de alimentos, el Estado poseía almacenes denominados Petracalli o Petracalco, donde se resguardaban las cosechas de las tierras del Palacio Tecpa Talli, estas cosechas eran depositadas como producto de la recaudación fiscal.

Nuestros antepasados practicaron otros principios --

que encuadran igualmente como formas de seguridad social. Como ejemplo se tiene la acción masiva en favor del Capulli que es tipo de organización a través de la cual se otorga cierta seguridad a los miembros que la integran; así como la solidaridad existente por la afinidad en el quehacer de los Pilli y Macehuales. (15)

De otra manera, en esta etapa precolombina surgen organizaciones un poco más estructuradas que se denominaron Cajas de Comunidades Indígenas, estas "cajas" se constituían con fondos de ahorro común destinados a los servicios municipales y religiosos de la comunidad que incluía la enseñanza, atención médica gratuita, protección para ancianos y desvalidos además de la concesión de créditos agrícolas.

#### B) Epoca Colonial

La Nueva España no pudo quedar fuera del alcance de los sucesos que acontecían en la Nación colonizadora y sus efectos se pronuncian inmediatamente en los territorios conquistados. El Rey Carlos III funda el primer montepío en España en 1761 y para el año 1774 se fundó el Monte de Piedad en la Nueva España (México). El régimen de esta institución incluía la ---

(15) TRUENA URBINA, Alberto. La Nueva Legislación de Seguridad Social en México, Editorial Unión Gráfica, México, 1977, pág. 217.

asistencia social para los trabajadores del virreinato, teniendo posteriormente un alcance para las viudas y huérfanos de los empleados de los Ministerios de Justicia y de la Real Hacienda. Se puede apreciar, que en la Nueva España, la protección que debía proporcionar el Estado no era de una manera general, sino más bien exclusiva.

Es importante resaltar, que se estableció un sistema de contraprestación con el que se establecen cuotas destinadas a cubrir los riesgos por anticipado, este sistema tiene sus fundamentos en "las cajas de comunidades indígenas y en las cofradías de origen español". (16)

Los primeros ordenamientos promulgados a favor de los nativos de la Nueva España fueron las Leyes de Burgos en 1812, y que contenían prestaciones tales como dos períodos de trabajo al año con duración de cinco meses y entre ambos otorga una licencia al indio, alimentación proporcional al trabajo realizado; evitar trabajos pesados a los niños y las mujeres embarazadas.

Estos ordenamientos elaborados en España tuvieron un arribo a los territorios colonizados bastante tarde, es de

(16) TRUEBA URBINA, Alberto. Ob. cit. pág. 218

cir, para el año de 1810, se había iniciado ya el estallido - del movimiento de independencia, no aceptando más leyes españolas.

C) México Independiente, Reforma y Porfiriato

México, es en esta etapa de desarrollo de nuestra na ción, cuando se nota por las necesidades de la población y al - romper con el yugo español por medio del movimiento independien te, que los derechos sociales se elevan a rango constitucional en forma muy escueta, sin embargo es un indicio de que se emple za a manejar la institución de la seguridad social.

Se promulga el 14 de septiembre de 1813 por el en--- entonces General José María Morelos y Pavón, el documento denominado "Sentimientos de la Nación"; en forma extractada pero im--- portante sienta las bases de un programa de seguridad social, - en este instrumento de la historia se señala que "es preciso se modere la opulencia y la indigencia, que se mejore el jornal -- del pobre, que se mejoren sus costumbres, que se aleje la igno- rancia", es decir, se emiten normas de carácter netamente social que hoy en día, enmarcarían como un principio de seguridad so- cial.

Posteriormente, en la Constitución de 1824, aparece reglamentada dentro de las facultades del Congreso General, -- una anotación que permite conocer la existencia de retiros y pensiones para los empleados públicos de la Federación. Por otra parte, ante la situación desastrosa por la que atravesaban los montepíos, el gobierno opta por liquidarlos y es el Estado, nuevamente el que se hace cargo del pago de pensiones a los funcionarios con derecho a esa prestación. De esta manera, en años posteriores, se hace extensivo a las madres de los servidores públicos, así como, se otorga derecho a pensión a cónsules mexicanos reconociendo la jubilación por incapacidad. Asimismo, "los empleados de correos se ven beneficiados por una prestación pecuniaria por jubilación en compensación por los -- riesgos a que estaban expuestos".(17)

Como se puede apreciar, se conocían en esta fase de nuestro pueblo, normas de seguridad social de una forma aislada, es decir, parten de una entidad recién formada como es el Estado, pero no es de forma general su aplicación, por la misma situación se nota que dependiendo del grupo social, el Estado -- entraba en función.

La Constitución de 1857, establece algunas medidas -- que tienden al mejoramiento del bienestar familiar del servidor

( 17 ) TRUJBA URBINA, Alberto. Op. cit. pág. 219

público, sin que se presentare ya una normatividad específica y unificada. Sin embargo, se aprecia que es el Estado quién en un principio intenta el establecimiento de normas de carácter social.

Por otra parte, el proletariado no puede aguardar -- para que el Estado proporcione la ayuda suficiente, en 1857, se constituye la primera Asociación Mutualista de Empleados Públicos, son los propios trabajadores que toman la iniciativa para protegerse en caso de una contingencia.

El Porfiriato, no se caracteriza por una gran labor social, sin embargo, se encontró un indicio otra vez de manera aislada de seguridad social. Se promulga la Ley Reglamentaria de la Instrucción Obligatoria en el Distrito Federal y los Territorios de Tepic y Baja California, por esta ley se concede a los profesores con más de 30 años de servicio, una pensión, siempre y cuando hubieren desempeñado sus cargos satisfactoriamente; estando al arbitrio de la autoridad si se otorgaba o no la pensión.

El 29 de mayo de 1926, se expide la "Ley de Pensiones de Montepíos y Retiros para Civiles y Militares". En esta ley, se concede como pensión la cuarta parte del sueldo del em

pleado; se le reconocen derechos a la viuda, a las hijas hasta que se "casan o mueran" y a los hijos hasta los 21 años. Esta ley da señales de carácter social al reconocer que el hombre, -trabajador, empleado, era el único sostén de la familia y que sus dependientes no podían quedar desvalidos.

En este contexto, se expide la Ley de Educación Primaria en el año de 1898, otorgando pensiones, en los términos - que el Ejecutivo definiera, pero su aplicación se materializó - hasta el año de 1916.

D) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

El surgimiento de la clase obrera mexicana y su iden tidad como tal, se manifiesta en esta parte de la historia de - nuestra nación, mediante la constante demanda de justicia y so- guridad. Los movimientos sociales que se suscitaron en las di- ferentes partes de la República por causa de la injusticia so- cial tan marcada en la población tuvo como consecuencia, que -- que tanto los obreros como los campesinos formaran un sólo gru- po con un fin muy claro y específico, modificar la estructura - del gobierno opresor por medio de un fenómeno que se extendía ya por todo el mundo, el fenómeno de las revoluciones sociales.

Si bien es cierto, que el movimiento revolucionario fue un tanto disperso y desorganizado, de alguna forma concientizó a toda la nación en todas sus estructuras, para lograr en base a sus demandas una mejor justicia social.

De los primeros documentos de que se tiene noticia - como un instrumento con fines sociales, es el programa del Partido Liberal Mexicano con el denominado "Manifiesto a la Nación" elaborado por Ricardo Flores Magón en 1906, este documento contiene puntos sobresalientes principalmente en materia laboral, - así como de seguridad social. Cabe aclarar que la ideología de este Partido Liberal Mexicano se hace presente en la Carta Magna de 1917.

El autor Felipe Remolina Roqueñi, señala en su obra que "La Constitución Política Mexicana de 1917, es la primera - Carta Magna que elevó a la categoría de normas constitucionales los derechos protectores de la clase trabajadora". (18)

Por otra parte, el autor Mario de la Cueva señala -- que es la primera declaración de derechos sociales elevados a - rango constitucional.

En el año de 1914, el triunfo de la Revolución, se -

(18) REMOLINA ROQUEÑI, Felipe. El Artículo 123. Edición del V Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, México, 1974, pág. 19

establece el principio del Estado de servicio social, reconociendo su capacidad y el deber de suplementar la acción económica individual sin menoscabo de la libertad del ciudadano y la obligación de organizar a la sociedad en una estructura que permitiera la protección de los débiles frente al libre juego de las leyes económicas.

En otra parte de la nación, Yucatán específicamente, preocupadas las autoridades por las condiciones en las que se prestaba el trabajo personal subordinado, es decir, las características en las que se venían desarrollando las relaciones entre patrón y trabajador, se expide la Ley de Trabajo de 1915. En el Artículo 135 se establecía que el gobierno fomentaría una asociación mutualista en la que los trabajadores fueran asegurados contra los riesgos de vejez y muerte.

En Querétaro en el año de 1916, se convocó al Congreso Constituyente, integrado con representaciones de carácter no muy definido de todos los Estados de la República. El propósito del General Venustiano Carranza era actualizar las normas de la Constitución expedida en 1857. En materia de trabajo el proyecto se apegaba al artículo 5° de la Ley fundamental anterior. Sin embargo, debido a la fuerte oposición para la elaboración de un artículo más definido en el aspecto laboral, se logró la inclusión de un artículo que sentó las bases para una --

nueva política del Estado en materia en primer lugar de tipo la boral y en el fondo encaminando las bases para la creación de - lo que hoy en día es la Institución de la Seguridad Social.

El autor Alberto Briceño Ruiz cita el texto original del Artículo 123 y la fracción XXIX de la manera siguiente:

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

XXIX.- Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular. (19)

Como se puede apreciar la primera parte de esta disposición, socialmente pretendía mucho, pero adolecía en el fon-

do de una circunstancia básica, un entorno económico suficiente para su aplicación. Las cajas de seguros populares nunca se establecieron, el concepto popular resultaba ajeno a los principios de derecho y el hecho de facultar a las entidades la expedición de leyes sobre esta materia, resultaba un tanto imposible de que sucediera, ya que, para la mala fortuna de nuestra nación, el centro del país es el eje de toda actuación política, social y económica. Con esa última parte de la citada disposición se intentó la descentralización de la vida política del país, para permitir un crecimiento regional que nunca se presentó en los primeros años posteriores al movimiento revolucionario y al congreso constituyente.

E) Ley General de Pensiones Cíviles y de Retiro.

A partir de la segunda década del presente siglo, al Estado se le asignan atribuciones de fomento, y realiza actividades encaminadas a satisfacer ciertas necesidades consideradas de carácter público, protegiendo o promoviendo solamente a ciertos sectores. Asimismo se le atribuyen facultades para realizar actividades de servicio público y de seguridad y justicia sociales, por medio de prestaciones de carácter económico, cultural y asistencial.

Para otorgar de una manera más eficiente esas atri-

buciones, el Estado va creando una serie de organismos públicos, de esta manera, el aparato administrativo se perfecciona, especializa y crece para poder satisfacer las nuevas necesidades.

Por Ley del 12 de agosto de 1925 se establece la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, creada para un -- propósito fundamental, integrar un sistema de seguridad social para los servidores públicos, de esta forma se le da un sentido de derecho irrenunciable. Al expedirse esta Ley, los funcionarios y empleados de la Federación del Departamento del Distrito Federal y de los Gobiernos de Territorios Federales, tenían derecho a recibir una pensión al llegar a los 55 años de edad con 30 de servicios o cuando quedaren imposibilitados para el trabajo. En el supuesto de muerte del trabajador, se otorga un derecho a pensión a los beneficiarios. El financiamiento de este seguro se cubría mediante aportaciones del gobierno federal y de los empleados, que generaban una especie de fondo de ahorro con posibilidad de retirarlo al dejar de trabajar, lo que implicaba la pérdida de antigüedad y derechos adquiridos, salvo reintegro que se efectuara. Se creó un organismo administrador, desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, denominándolo Dirección General de Pensiones Civiles y Retiro.

A partir de su expedición en 1925 y hasta 1947, la Ley de Pensiones sufre diversas modificaciones tendientes en su ma--

por parte, a extender la magnitud de las prestaciones, mejorar el funcionamiento de las ya existentes, e incorporar al régimen de seguridad social a un mayor número de trabajadores y organismos públicos.

En la nueva Ley de 1947, se observa un avance de mayor trascendencia respecto a la ley anterior; sin embargo, en los años subsecuentes a su emisión se generan factores derivados del crecimiento cada vez mayor del sector público y la necesidad de ampliar la política de bienestar, lo cual trajo, como consecuencia repercusiones de la adecuación de la estructura administrativa de la propia institución y fue necesario introducir nuevas modalidades en el carácter cualitativo y cuantitativo para el otorgamiento de las prestaciones. (20)

F) Los Trabajadores al Servicio del Estado y la Seguridad Social.

En la medida en que el sector público va ampliando su acción en la vida nacional, el número de trabajadores que prestan sus servicios se incrementa considerablemente, de una manera pausada pero con firmeza y se van provocando las condiciones necesarias para la unificación de los trabajadores al Servicio

(20) TRUERA URBINA, Alberto. Ob. cit. pág. 60

del Estado.

Por una parte, en el sector educativo se consigue -- que el 13 de noviembre de 1928 se expida por decreto del Ejecutivo Federal, el Seguro Federal del Maestro, en donde se ordena ba la constitución de una mutualidad con el fin de auxiliar a los deudores de los asociados fallecidos.

Asimismo, el año siguiente se modifica el texto de la Constitución, considerándose entonces de utilidad pública la obligatoriedad del Seguro Social y se establece así el marco le gal de los instrumentos para las políticas oficiales en la mate ria.

Aprovechando la unión surgida en el sector educativo con el establecimiento del Seguro Federal del Maestro, se constituye el "Congreso Pro-Unidad" con los demás sectores públicos y del cual surgirá la Federación Nacional de Trabajadores del Estado en el año de 1936.

Sin embargo, ante la imperiosa necesidad de unificar a un grupo homogéneo representativo de toda la federación en el sector público, el 1° de noviembre de 1938 queda formada la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y el 5 de diciembre del mismo año se expide el estatuto jurídico

que define y orienta la organización sindical de los trabajadores del servicio público, legitimando la existencia de una central que representa todos los sindicatos del sector público federal.

Es así como en esta forma queda establecido un poderoso frente gremial de los empleados públicos. A partir de entonces su movimiento laboral es más organizado y fuerte, contribuyendo al desarrollo nacional conjuntamente con el gobierno, para la obtención de mejores niveles de vida y mayores prestaciones.

Por lo tanto, la Seguridad Social es reconocida como un derecho popular irreversible, respaldándose en la organización denominada F.S.T.S.E. y con la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro que abarca cada vez más a un nuevo grupo social con más agremiados cada día, los trabajadores burócratas.

#### G) Expedición de la Ley del Seguro Social

La Constitución de 1917, en su artículo 123 fracción XXIX, que a la letra dice: "Se considera de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de

otras con fines análogos, por lo cual, tanto el gobierno federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para difundir e inculcar la previ  
sión social". (21)

Como se puede apreciar, la citada fracción, en su re  
dacción no permitía el establecimiento de una Ley que fuera efi  
caz y práctica, ya que limitaba la acción tanto del gobierno fe  
deral como la de los diferentes Estados de la República, dedi--  
cándolos a fomentar la organización de las llamadas cajas de se  
guros populares. Aún así, los gobiernos de los Generales Alva-  
ro Obregón y Plutarco Elías Calles realizaron, sin tener éxito  
diversos estudios y formularon varios anteproyectos de iniciati  
vas de ley para crear el Seguro Social en México.

Como una nota al margen, podemos señalar, que la ---  
fracción XXIX del artículo 123, es el punto de partida para el  
establecimiento de la Seguridad Social, como la conocemos hoy -  
en día.

Como señalábamos, era necesario reformar la redac---  
ción de la fracción XXIX, eliminar esas limitantes, por ello,  
durante el Gobierno del Lic. Emilio Portes Gil, el Congreso de

(21) TRUERA URBINA, Alberto. Op. cit. pág. 62

la Unión consideró y aprobó la reforma a la citada fracción, la cual fue publicada en el Diario Oficial el 6 de septiembre de 1929. El texto de dicha reforma señalaba: "Se considera de -- utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y -- ella comprenderá los seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajador, de enfermedades y accidentes, y -- otros con fines análogos". (22)

El principal avance que se notó en esta nueva reforma fue que se permitía la redacción de una ley que respondiera a un auténtico concepto de seguridad social, es decir, quedaba ya descartada la idea anacrónica de las mutualidades y de las pequeñas cajas de previsión, que sólo fueron un hecho histórico nacido en las propias agrupaciones de trabajadores, que tenían un radio de acción muy limitado.

La reforma constitucional aprobada durante el gobierno del Lic. Emilio Portes Gil creó el marco para permitir la -- viabilidad para la transformación de los seguros sociales en Mé -- xico. En el gobierno del General Lázaro Cárdenas se notaron -- grandes esfuerzos, para su realización. Sin embargo, no es -- sino hasta el gobierno del General Manuel Avila Camacho que se -- llevó a cabo su total elaboración. El 10 de diciembre de 1942,

(22) GARCIA CRUZ, Miguel. La Seguridad Social en México. Tomo I, Editorial B Costa Amic Editor, México, 1973, cfr. págs. 27 y 29

firmó la iniciativa de ley que se envió al Congreso de la Unión. El día 23 del mismo mes, la Cámara de Diputados, aprobó, con dispenza de trámites, la Ley del Seguro Social. Lo mismo ocurrió - el 29 de diciembre en la Cámara de Senadores, con la que el 19 - de enero de 1943 se publica en el Diario Oficial de la Federa---ción, la primera Ley del Seguro Social.

#### H) Expedición de la Ley del ISSSTE.

Podemos señalar, que en la década de los cuarenta en nuestra nación se desarrollan los seguros sociales, esto es, que la Institución del Seguro Social queda establecida constitucio---nalmente. Sin embargo, este seguro era sólo para un grupo so---cial, los obreros, descartándose de la constitución a otro grupo social en aumento, los trabajadores al Servicio del Estado.

Como ya hemos hecho referencia, la Ley de Pensiones - Civiles y de Retiro de 1947, no cubría la necesidad de protec---ción que por diversos factores de crecimiento del sector públi---co, se le demandaba. Esta problemática condujo a otras de carác---ter técnico, económico y político que se convierten en un factor determinante, para que la conjugación de esfuerzos entre el Esta---do y sus trabajadores se concretice con la creación de un orga---nismo nuevo, que tomaría la experiencia de la Dirección General

de Pensiones Civiles de Retiro y que estuviera en condiciones de hacer frente a los requerimientos de una población derechohabiente en constante aumento.

La reforma de 1929 al artículo 123 dió una dimensión federal a la Ley Federal del Trabajo y consecuentemente a la del Seguro Social, la cual no hace extensivo el derecho a los trabajadores del gobierno. Debido a lo anterior, citaremos algunas líneas de la exposición de motivos a la reforma, expuestos en su iniciativa por el Presidente de la República: "Los trabajadores al servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores".

"Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; de allí que deba ser siempre legalmente tutelado".

"La adición que se propone al texto constitucional - comprende la enumeración de los derechos de los trabajadores y consagra las bases mínimas de previsión social que aseguren, en lo posible, tanto su tranquilidad y bienestar personal, como -- las de sus familiares: jornada máxima, tanto diurna como noc-- turna, descansos semanales, vacaciones, salarios, permanencia - en el trabajo, escalafón para los ascensos, derecho para aso--- ciarse, uso del derecho de huelga, protección de accidentes y - enfermedades, así profesionales como no profesionales, jubila-- ción, protección en caso de invalidez, vejez y muerte, centros- vacacionales y de recuperación, habitaciones baratas en arrenda miento o venta, así como las medidas protectoras indispensables para las mujeres durante el período de gestación, en el alumbra miento y durante la lactancia". (23)

De esta manera, el entonces Presidente Adolfo López-Mateos envió su iniciativa el 7 de diciembre de 1959 con el fin de regular en forma distinta las relaciones del Gobierno Fede-- ral y sus trabajadores. El 20 de diciembre del mismo año, para dar cumplimiento a la reforma constitucional se promulgó la primera Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y como producto de lo anterior tiene su origen el 28 del mismo mes y año, el Instituto de Seguridad y - Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

## C A P I T U L O    I I

### LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL DERECHO

Al desarrollar el presente apartado, encontramos que la Seguridad Social por su amplitud tiene diferentes connotaciones, por lo que consideramos necesario destacar la precisión -- terminológica en relación con otras ramas del Derecho Social, -- su instauración como un derecho constitucional, así como la ubicación y su importancia por los fines que persigue.

#### 1.    Precisión Terminológica

##### A)    Seguridad Social

Dentro de la frondosidad de las ciencias sociales, -- la Seguridad Social se encuentra en la zona fronteriza de lo jurídico y lo sociológico. La Seguridad Social, en denominación menos discutida que su contenido, aglutina un sustantivo y un -- objetivo de amplitud conceptual. El primero de los vocablos -- que encierra las ideas genéricas de exención de peligro, daño o mal y las de confianza y garantía, se utiliza por ese sentido -- de protección, sin embargo escapa a las posibilidades humanas -- ante la magnitud y frecuencia de catástrofes, desgracias, acci-

dentos y enfermedades.

En cuanto al calificativo, dentro de la multiplicidad de significados, se valora lo de social en escala que va desde restricciones que lo hacían exclusivo de los trabajadores, y únicamente de los obreros, los dedicados a los trabajos manuales hasta la magnitud de todo lo concerniente a la sociedad.

Con evidente error, nos hemos encontrado con expresiones sinónimas de Seguridad Social, como las de Seguros Sociales, Seguro Total, Previsión Social, Asistencia Social, Política social, etc. Así, analizando a la Política Social, por ejemplo, ésta pretende resolver el problema social o atenuar en lo posible la lucha de clases, se comprende que, aún logrando aquello y superada tal oposición en un sistema igualitario, habría campo de acción para la Seguridad Social frente a las contingencias provenientes de causas ajenas a tales fenómenos económicos, sociológicos o laborales; como la protección médica y monetaria ante los riesgos de invalidez, por toda suerte de enfermedades y accidentes.

En cambio la Previsión Social se funda, en medida de lo considerable, en la organización económica que permite afrontar

tar ciertas contingencias desfavorables (la enfermedad común) o situaciones de lógico advenimiento (la jubilación), con contribuciones efectuadas en el transcurso del tiempo y colectivamente por los encuadrados en iguales y análogas circunstancias. Puede, en cierto modo, interpretarse como uno de los aspectos de la Seguridad Social, ésta de mayor amplitud. (24)

El término seguridad es muy amplio, se ve afectado por todo quehacer de los grupos humanos y aún del individuo. Hay quienes sostienen que el marco individual, debe supeditarse al social; otros, a la supremacía de un sector sobre los individuos, y en fin, quienes sitúan en la cima a la sociedad representada por el gobierno. Por lo que, el autor Briseño Rufiz considera que la variedad de actividades que desempeñamos tiene como denominador común, la búsqueda de la seguridad cuando no se han adquirido aún los medios necesarios para su supervivencia o cuando se han perdido, así como el incremento de esa seguridad, una vez alcanzados los satisfactores indispensables.

Asimismo, el ser humano hoy en día pretende estar seguro, no tan sólo frente a la adversidad sino en todos sus actos. En cada esfuerzo buscamos estabilidad, posibilidad de trabajo, aumento en las percepciones, descanso y esparcimiento, al

(24) CANABELLAS DE TORRES, Guillermo y Luis ALCALA y ZAMORA. Ob. cit. pág. 390

igual que recuperación de salud, pensión en la adversidad, protección para la familia.

La seguridad tiene dos connotaciones: por una parte, permite eliminar la inseguridad proveniente de la adversidad y las contingencias a que estamos expuestos, éste es su aspecto negativo. Por otra parte, con un criterio positivo, proporciona al ser humano los elementos necesarios para la subsistencia, conforme a sus fuerzas y aptitudes, sin más limitación que el respeto al recíproco derecho de los demás. La sociedad, al procurar los medios, no debe limitarse a curar en caso de enfermedad, sino a promover la educación, a fin de combatir la ignorancia o crear fuentes de trabajo contra el desempleo. (25)

Por lo que consideramos, que el significado fundamental de la Seguridad Social, hoy en día es el de constituirse como un instrumento de transformación y progreso social que dignifique las condiciones de vida de todo ser humano, ya que sin esta base no se podrá elevar la calidad y nivel de vida de toda la sociedad y en consecuencia, el desarrollo económico, social y político de la nación.

## B) Previsión Social

La palabra previsión, proviene de una voz latina: -- praeviso, procedente a su vez del verbo praevidere, ver con anticipación. De esa actitud material surgen los significados de quien por imaginar el porvenir o tender a librarse de males futuros, adopta medidas o se procura medios para hacer frente a la escasez, al riesgo o al daño venideros. De ahí, en forma -- más coherente, en el sentido general del vocablo, es la manera de establecer tanto las necesidades presentes como futuras y se intenta, en lo factible evitar la adversidad. (26)

Algunos autores por una parte, señalan que cuando de Previsión Social se habla, en actitud individual o en forma colectiva, presenta una modalidad de núcleo para afrontar riesgos con una afinidad común por la amenaza que representan para los derechos o intereses de quienes se previenen.

Asimismo, otros autores señalan que previsión se amplía y perfecciona paralelamente a la civilización. En el plano laboral principalmente, a partir de los peligros del maquinismo y de los problemas de las crisis laborales con las legiones de obreros en paro forzoso, se entabla la batalla para eliminar la inseguridad económica, en todas sus manifestaciones y

(26) GORI MORENO José María. Derecho de la Previsión Social, Editorial Ediar SOC ANON Editores, Argentina, 1956, pág. 75.

se inicia así, la moderna previsión, calificada de social por abarcar al conjunto de los habitantes de un país, por lo que, adquiere coherencia y solidez.

Desde un punto de vista político social, la previsión aparece como un ahorro colectivo, para afrontar las contingencias futuras de todos los asociados o protegidos.

La previsión parte del presente y se dirige al futuro, convierte o transforma el capital de hoy en un beneficio -- que se dispensará en el mañana, ajustándose a cálculos sobre -- los probables riesgos que amenazan al género humano. Se constituye así la previsión en una necesidad, deja a un lado la generosidad voluntaria, para transformarse en una aportación forzosa. (27)

La acción de la previsión, trata de resolver en la medida de lo posible, a través de fórmulas que la experiencia le otorga por el cálculo de probabilidades, para poder determinar la factibilidad de suceso de eventos negativos de índole económico para cualquier individuo.

Enfocada socialmente, la previsión comprende el con-

(27) GARCIA OVIEDO, Carlos. Tratado Elemental de Derecho Social, Sexta Edición, Editorial E.I.S.A., Madrid, España, 1954, pág. 47

junto de medidas que, teniendo en cuenta la capacidad de los seres humanos en relación a las condiciones presentes, sustrae de su economía los elementos necesarios para asegurar las bases mínimas en las condiciones económicas y sociales, dentro de un -- cierto y determinado lapso.

Por lo tanto, se considera que el hecho de establecer la defensa y seguridad para con lo futuro y en referencia al ser humano, es lo que constituye la esencia misma de la previsión.

Asimismo, varios autores coinciden en determinar que la previsión es una parte de la Seguridad Social y que su origen y desarrollo viene aparejado con los movimientos laborales, esto es, su instauración y asentamiento procede por una parte de las instituciones que el Estado ha creado para tal fin, y -- por otra los sindicatos en un principio, se preocuparon por la integridad de sus agremiados, en el caso de paro forzoso o --- huelga.

Existen otras posiciones sobre la Previsión, en cuanto a su contenido, ya que se conforma por el ahorro privado y el obligatorio, el mutualismo y los Seguros Sociales. Por una parte, el ahorro privado constituye previsión individual, y no social; el mutualismo se orienta modernamente hacia empresas -

mutuales, que tienen posibilidades incluso de lucro limitado, - ya bastante lejos de lo provisional estricto y los seguros sociales, que son instrumento de la Previsión y no autónomos, --- exactamente.

### C) Asistencia Social

El vocablo asistencia procede del verbo latino asistere, que significa socorrer, ayudar, favorecer. La asistencia social se configura algunas veces por la práctica que se realiza por organismos estrictamente oficiales, que erigen la beneficencia en servicio público; otras, por particulares, que se organizan de manera más o menos colectiva para proporcionar ayuda al prójimo.

Se ha llegado a configurar un Derecho Asistencial, - dentro del Derecho Social, destinado aquél a la protección de los económicamente débiles. Se funda en que toda persona tiene derecho a la subsistencia, manifestación más material y más --- apremiante del derecho a la vida; y, de no estar en condiciones de ganar por sí mismo su sustento y el de sus dependientes, o - en el caso de no conseguirlo honradamente, ese derecho de los - necesitados deberá satisfacerse, por deber moral, por la colectividad, que tiene entonces la obligación de auxiliarlos.

En la actualidad existe una fuerte tendencia "a unificar en la asistencia social toda protección dada a una persona o población desamparada, sin distinguir si es pública o privada o si el régimen es contributivo; es decir, si el derecho se gesta por el sólo hecho de tener alguna necesidad como miembro de una comunidad, o por haber contribuido a integrar el beneficio a través de la previsión que significa ir aportando una cantidad en un período de tiempo". (28)

Es necesario hacer mención, que en la evolución del hombre, para remediar los males que aquejan colectivamente a la sociedad, desde el punto de vista individual, la beneficencia - marca un comienzo eficaz en tiempos de escasa solidaridad social y de desconocimiento de la acción tutelar de los poderes públicos. Básicamente, la beneficencia está inspirada en sentimientos religiosos, por iniciativa de los bienhechores o por la captación habilidosa de muchas comunidades religiosas, con el fin de proporcionar ayuda al menesteroso. A partir de la edad media hasta nuestros días inclusive, se fundaron varias instituciones nobilísimas, como hospitales, asilos, hospicios, entre otras, que significaron la salvación y el amparo de los indigentes, con medios económicos asignados, casi siempre para la continuidad de esas fundaciones piadosas. (29)

( 28 ) CADANELLAS DE TORRES, Guillermo y Luis ALCALA Y ZAMORA, Op. cit. pág. 412

( 29 ) TRUEBA URBINA, Alberto, Op. cit. pág. 212.

Conforme a lo señalado en los párrafos anteriores, - la asistencia puede ser pública, esto es, la que toma a su cargo el Estado, y privada, que practican con permanente organización o discrecionalmente los particulares; y mixta, cuando las entidades privadas se ven reforzadas con subsidios de carácter público. También es prudente señalar, la diferencia entre preventiva, que trata naturalmente de impedir que se concreten los males o que ocurran los problemas; y la curativa, con la tendencia de combatir, dominar y superar los casos adversos o trágicos que hayan surgido.

En el mismo orden de ideas, como lo señala el autor González Díaz Lombardo en su obra El Derecho Social y la Seguridad Social Integrada, que el altruismo o beneficencia hoy en día se ha preferido dominar con el término de asistencia social, dejando el vocablo beneficencia a las instituciones particulares, y por lo que respecta al Estado, la instauración y el ejercicio de la asistencia social como una obligación pública.

#### D) Seguro Social

La connotación de Seguro es más limitada, hasta ---- cierto punto menos pretenciosa, esto es, la simple noción de Seguro nos brinda la idea de protección. La protección supone un

riesgo, y éste la necesidad de atender una contingencia.

La Seguridad Social tiende a proteger a todos los individuos, brindándoles auxilio frente a contingencias y medios para lograr mantener y superar sus logros y el Seguro Social no puede proteger a todos los individuos, resultaría materialmente imposible, en cuanto a recursos que habría de manejar. La protección varía conforme a la actividad, el nivel cultural y el desarrollo económico de las personas. (30)

De lo anterior, podemos hacer un ejemplo, no podría atenderse por igual a un campesino que a un técnico calificado, a un profesional, un industrial o un magnate. Hablar de protección implica prestaciones frente a riesgos; estos varían también conforme a la actividad y habrá a quienes no le interesen los sistemas del Seguro.

El Seguro Social, tampoco puede proteger y hacer --- frente a todas las contingencias; éstas son tan variadas, que sería imposible aglutinarlas en un sólo grupo. Implicaría garantizar sistemas económicos, políticos, religiosos, sociales, educativos, laborales, esto conforme a las aspiraciones de cada individuo.

(30) BRICEÑO RUIZ, Alberto. Ob. cit. pág. 11

Conforme a lo expuesto, el Seguro Social sólo puede proteger a algunos individuos, frente a ciertos riesgos, con la finalidad de mantener la capacidad económica de la persona, así como preservar su capacidad y fuerza de trabajo. Es grave que en una sociedad se presente la ausencia o falta de elementos sa nos, así como la falta de recursos financieros que impida a sus integrantes allegarse los insumos para la sobrevivencia o supe-  
ración.

La constitución del Seguro Social, parte en un principio de los Seguros Privados, como ya se había señalado con an terioridad, con la gran difusión y expansión que tuvieron los - seguros marítimos y su posterior aplicación en la vida de las - personas individualmente; el Estado es el que realiza los estu-  
dios para crear con la misma estructura del seguro privado, to-  
da una institución con recursos financieros y políticas a se---  
guir con la finalidad de elevar el nivel de vida de las perso-  
nas que por la sola realización o aplicación de su fuerza de --  
trabajo, producen la riqueza de una nación.

La palabra seguro, significa libre y exento de todo-  
peligro o daño y su sentido técnico es el de una previsión al  
azar, mediante la subdivisión del riesgo. Algunos autores afir-  
man que el Seguro es una institución económica mediante la cual

las adversidades personales o patrimoniales se transfieren del particular a un grupo. Esta transferencia tiene como contra -- prestación el pago de una cuota, llamada prima, a cambio de la cual el grupo emite un contrato de cobertura, conocido como póliza. El total de las primas pagadas al grupo por los contratantes de pólizas, constituye el fondo de reserva para cubrir las pérdidas individuales. (31)

Con lo anterior, algunos autores afirman que el Seguro Social se propone proteger a ciertas personas, consideradas como integrantes de grupos económicos activos, frente a determinadas contingencias que pueden disminuir o extinguir su capacidad. Los grupos permitirán fijar cuotas, recursos para financiar prestaciones y organismos encargados de administrarlos. Las contingencias serán aquellas que por su importancia resulten atractivas para los asegurados y, por su incidencia, necesario prevenirlas.

## 2. La Seguridad Social en el Derecho

### A) La Seguridad Social como un Derecho

(31) BRICEÑO RUIZ, Alberto, *Op. cit.* pág. 22

Los problemas sociales, surgidos con motivo del nacimiento de la nueva industria, se agudizan a finales del siglo pasado y se acentúan durante los primeros años de nuestra época. Por lo que, a una nueva concepción de la sociedad, del derecho, del Estado y del hombre, habfan de gestarse.

En Alemania, en el año de 1883, Bismarck implanta -- los seguros sociales, particularmente el del accidente profesional, la enfermedad, la invalidez y la vejez. Este célebre estadista entendía que era necesario contar con organizaciones sociales eficaces y reconocía además, que la disminución de la capacidad activa de la población, repercute negativamente sobre la economía general del país.

El informe de William Beveridge, presentado en Inglaterra en 1942, al delinear un esquema de un plan de Seguridad Social, hace referencia a los cinco gigantes malignos a contender: la necesidad, por falta de medios de subsistencia; la enfermedad, que con frecuencia deriva de aquella necesidad; la ignorancia, que ninguna democracia debe permitir entre sus ciudadanos; la miseria, inadmisibile en países civilizados y entre la boriosos capaces; y la ociosidad, por los peligros sociales que implica este pésimo ejemplo, cuando no está justificada por imposibilidad personal o por haber cumplido ya socialmente con --

los imperativos del trabajo. (32)

Es conocido en la historia de nuestro derecho como - discutíó el constituyente que elaboró la carta fundamental de - 1917, con respecto de que si debía o no quedar incluido en dicho documento un régimen que garantizara sus más íntegros derechos a los trabajadores, toda vez que en los artículos 4° y 5° ya estaba garantizada la libertad de trabajo. La solución a -- que se llegó, fue revolucionaria tanto en estructura formal norativa como en sus propias proyecciones reales sobre la vida social de México, transformándola desde su más profunda raíz.

Por lo que fue así, como se elevaron al rango constitucional, artículos como el 27 y el 123; el primero estableció las bases de la Reforma Agraria y el segundo un régimen de derecho del trabajo y de previsión social.

En la primitiva versión de la fracción XXIX del ar--tículo 123 de la Constitución del 5 de febrero de 1917, se dice:

Se considera de utilidad social el establecimiento - de cajas de seguro de invalidez de vida, de separación involuntaria del trabajo, de accidentes y otros con fines análogos. -- por lo que el Gobierno Federal, como el de cada Estado, deberá

(32) ALCALA ZAJORA Y CASTILLO, Luis y CANABELLAS DE TORRES, G. Ob. cit. pág. 394

fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión social.

Se estableció por lo tanto, un sistema de seguros facultativos, que fue modificado por un sistema de seguro obligatorio por reforma del 31 de agosto de 1929, del entonces Presidente de la República Emilio Portes Gil, en los siguientes términos:

XXIX. Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá los seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos.

Según puede verse, sólo se establece como de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y los seguros sociales que debería comprender, pero no se hace una declaración expresa del derecho de todo hombre a la seguridad social, sino sólo a un humano y protector sistema de seguros sociales. (33)

Por otra parte, aparece en el año de 1948, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, aprobada por la Or

(33) GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. Ob. cit. pág. 165

ganización de las Naciones Unidas a propuesta de la UNESCO en - París, Francia, en cuyo artículo 22 señala:

Toda persona como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización de los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Asimismo, se completa la idea con la declaración del artículo 25 que indica:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, en especial la alimentación y el vestido, la vivienda, la asistencia médica, y los servicios sociales necesarios; tiene derecho asimismo a - los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez, y otros casos de pérdida de su - medio de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. La maternidad y la infancia tienes derecho a los cuidados y asistencia especial. Todos los niños nacidos de matrimonio o fuera de ma-

rimonio, tiene derecho a igual protección social.

(34)

Por lo que es hasta estas últimas décadas, que en -- las actuales reformas a nuestra Carta Fundamental, en virtud de las cuales se adicionó el artículo 123, estableciendo un apartado referente a los trabajadores al servicio del Estado, se ---- habla más que de un régimen de derecho del trabajo y la previsión social, de un régimen del derecho del trabajo y de la seguridad social.

La fracción XI del apartado B del artículo 123 de -- nuestra Constitución Política vigente, señala:

XI.- La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas...

Hemos considerado, que si el título sexto de nuestra carta fundamental se refiere al Trabajo y la Previsión Social -- por los antecedentes históricos ya señalados, y conociendo hoy en día la evolución y transformación del derecho, es preciso tomar en cuenta que la Seguridad Social es más amplia y que la -- Previsión Social es un instrumento de ésta. Por lo que no se --

(34) TRUEBA URBINA, Alberto. Ob. cit. pág. 117 y sig.

le puede encasillar a esta rama del Derecho en una fracción del Apartado "B" Constitucional

#### B) Derecho de la Seguridad Social

Desde el punto de vista jurídico, es difícil y confuso elaborar una definición, como en casi todas las disciplinas que integran al derecho como ciencia. La amplitud del término seguridad abarca tanto la actividad como el conocimiento acumulado por el ser humano. Desde la pequeña labor del campesino o artesano hasta la del científico.

Existe un sinnúmero de definiciones respecto a la seguridad social, algunos autores coinciden en algunos términos, otros discrepan totalmente al confundir ciertas características de esta disciplina, con las propias del Seguro Social, la Asistencia Social o la Beneficencia Social.

El autor Briseño Rufz, señala que el campo de com-prensión de la Seguridad Social, es tan amplio que toda ciencia, arte, técnica y conocimiento humano forman parte de ella.

En base a lo anterior, sólo haremos referencia a al-

gunas definiciones que por su contenido pretenden abarcar ese campo tan extenso de la seguridad social.

Francisco González Díaz Lombardo, la define como --- "una disciplina autónoma del derecho social, en donde se integran los esfuerzos del Estado y los particulares y de los Estados entre sí, a fin de organizar su actuación al logro del mayor bienestar social integral y la felicidad de unos y otros, en un orden de justicia social y dignidad humana". (35)

Miguel García Cruz, "La Seguridad Social tiene por objeto tratar de prevenir y controlar los riesgos comunes de la vida y de cubrir las necesidades, cuya satisfacción vital para el individuo es al mismo tiempo esencial a la estructura de la colectividad". (36)

Miguel A. Cordini, propone este concepto: "Es el conjunto de principios y normas que, en función de solidaridad social, regula los sistemas e instituciones destinados a conferir una protección jurídicamente garantizada en los casos de necesidad bioeconómica, determinados por contingencias socia---

(35) GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. Ob. cit. pág. 113

(36) GARCIA CRUZ, Miguel. Ob. cit. pág. 95

les". (37)

Moisés Roblete Troncoso: "La Seguridad Social es la protección adecuada del elemento humano que lo pone al cubierto de los riesgos profesionales y sociales, vela por sus derechos materiales que le permiten una mayor vida, cultural, social y del hogar". (38)

José Pérez Leñero, explica que "La Seguridad social es la parte de la Ciencia Política que, mediante adecuadas instituciones técnicas de ayuda, previsión o asistencia, tiene por fin defender o propulsar la paz y prosperidad general de la sociedad a través del bienestar individual de todos sus miembros". (39)

Gregorio Sánchez León, expone en forma amplia: "Que el Derecho de la Seguridad Social, es una parte del Derecho Social y constituye un conjunto de normas jurídicas de orden público, que tienden a realizar la solidaridad social, el bien colectivo e individual, la capacitación y adiestramiento del hombre y el desarrollo de la cultura, para proteger a la clase trabajadora en sus relaciones de trabajo subordinado, o indepen--

(37) CORDINI A. Miguel. Derecho de la Seguridad Social. Editorial Eudeba, Buenos Aires, Argentina, 1966, pág. 9

(38) ROBLETE TRONCOGO, Moisés. El Derecho del Trabajo y la Seguridad Social en Chile. Editorial Jurídica, Santiago de Chile, 1949, pág. 10

(39) PEREZ LEÑERO, José. Ob. cit. pág. 57

diente, cuando el producto de su trabajo es la fuente fundamental de subsistencia, garantizando a los trabajadores, contra -- eventualidades susceptibles de reducir o suprimir su capacidad de trabajo, consignando a cargo de una institución estatal, la prestación del servicio público de carácter nacional, para el - socorro o providencia mediante el pago de prestaciones en dinero o en especie, a que dan derecho los seguros sociales establecidos y adecuados a cada contingencia, en favor de los trabajadores, sus familiares o beneficiarios, decretándose el pago de una contribución a cargo del propio Estado, de los patrones y - de los trabajadores asegurados, para la efectiva prestación del servicio". (40)

En resumen de las distintas opiniones definidoras, - podemos considerar que la Seguridad Social integra el conjunto de normas preventivas y de auxilio que todo individuo, por el - hecho de vivir en sociedad, recibe del Estado, para hacer frente así a determinadas contingencias previsibles, que disminuyen su capacidad de ganancia, además de proporcionar los medios eco nómicos al individuo, como protección especial, para garantizar le un nivel de vida suficiente de acuerdo con las condiciones - generales del país.

(40) SANCHEZ LEON, Gregorio. Ob. cit. pág. 7

C) La Previsión Social y el Seguro Social

a) La Previsión Social

Para los efectos de este trabajo, nos limitaremos a hacer una breve reseña de lo que representa la Previsión Social en nuestro derecho.

Como ya señalamos con anterioridad, la Previsión Social, surge en nuestro país como un derecho, a raíz de los movimientos sociales de principios de siglo, con el Congreso Constituyente de 1917 y se inicia en nuestra nación un nuevo orden de justicia social.

De esta manera, al aprobarse el artículo 123 Constitucional, se dan las bases mínimas para establecer un régimen de previsión social, y con la creación de esta Institución basada en el derecho, la previsión social tiende a instaurar una cierta seguridad social, al liberar al trabajador que se encontraba en franca desventaja ante los patrones, esto es que por carecer de los mínimos recursos, se exponían con más facilidad frente a cualquier riesgo y con la aparición del artículo de referencia se establecieron normas tendientes a regular las relaciones obrero-patronales, que integran una unidad de protección

laboral y social.

El autor Francisco González Díaz Lombardo, expone de manera breve que el "Derecho del Trabajo y la Previsión Social es la rama del Derecho Social que tiene por objeto regular las relaciones obrero patronales para obtener el mayor bienestar de los trabajadores y sus dependientes, según la justicia social".

(41)

Alberto Briceño Ruiz señala en su obra, que la Previsión Social es uno de los instrumentos de la Seguridad Social para el logro de sus fines. (42)

b) El Seguro Social

Como ya hemos señalado con anterioridad, el Seguro Social se inicia a fines del siglo XIX, por la acción decidida de los gobiernos europeos, más sin embargo su institucionalización se presenta en nuestro país a partir de los acontecimientos suscitados en la Revolución de 1910, y su consecuencia fue, que con el establecimiento del artículo 123 Constitucional, se

(41) GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. Cfr. pág. 61 y sig.

(42) BRICEÑO RUIZ, Alberto. Cfr. págs. 9 a 19

dió origen al régimen de los seguros facultativos, no sin antes pasar por un proceso de conformación en el año de 1929, y para el año de 1942 transformándose en un sistema de seguros obligatorios. (43)

En la ley del Seguro Social vigente, se establece: Art. 4°, el Seguro Social es un instrumento básico de la Seguridad Social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta ley; sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos.

Es preciso resaltar por una parte, que la Seguridad Social, -como lo señala el autor Briceño Ruiz- es un conjunto de normas e instituciones jurídicas que se proponen la protección del ser humano frente a cualquier riesgo que ponga en peligro su estabilidad sicobioeconómica; y por otra parte, una definición clara de lo que es el Seguro Social: es el conjunto de normas e instituciones jurídicas que se propone la protección de los grupos que limitativamente se establecen, frente a la ocurrencia de ciertas contingencias, previamente determinadas, que afecten su situación económica o su equilibrio sicobiológico. (44)

(43) CONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. Cfr. pág. 61 y sig.

(44) BRICENO RUIZ, Alberto. Cfr. págs. 9 a 19

D) Ubicación e Importancia de la Seguridad Social

Diversos autores coinciden doctrinalmente en la actualidad, para considerar que la Seguridad Social es una rama del Derecho Social, esto es, ni público ni privado, sino una de las tantas disciplinas del Derecho Social, otros autores proponen - que pertenece a una subdivisión del derecho público solamente.

(45)

A partir del nacimiento del Derecho del Trabajo, se ha considerado por numerosos tratadistas, que éste, guarda íntima relación con la seguridad social, el primero se refiere a la situación de los trabajadores y patronos y el segundo -en lo social- a todos los habitantes de escasos recursos de una nación.

Otros estadistas consideran que la Seguridad Social - por su misma esencia, abarca todas las situaciones o circunstancias por las que puede pasar el ser humano desde su concepción hasta la muerte.

Algunos otros señalan que forma parte de la Política-

(45) GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. Ob. cit. cfr. pág. 60

Económica, sin llegar a concretar. Lo que podemos resaltar es que la Seguridad Social se integra por diferentes medios o instituciones: a) la previsión social, b) el seguro social, ---- c) la asistencia social, d) políticas de empleo, e) salario, f) salubridad pública, y g) política de viviendas o casas baratas.

Estas instituciones organizadas y dirigidas por el Estado, tienen como finalidad, en un principio, prevenir y en su defecto - auxiliar en caso de una contingencia; y concretamente, elevar - el nivel de vida de todos y cada uno de los individuos habitantes de un territorio, de acuerdo a las condiciones de una nación.

## C A P I T U L O   I I I

### MARCO JURIDICO DEL DERECHO DE LA VIVIENDA

Resulta de gran importancia mencionar las disposiciones legales que en materia de vivienda se han expedido para dar cumplimiento a los fines que persigue la Seguridad Social por medio de un organismo exprofeso, como lo es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a través del Fondo de la Vivienda.

#### 1. Disposiciones Legales

##### A) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Mexicana, una de las más avanzadas del mundo, tiene la doble ventaja de proteger al hombre, tanto en su aspecto individual como formando parte de un grupo. Y así, en cuanto es personal, le otorga determinados derechos, sobre todo de libertad en sus diversas manifestaciones.

Más como el hombre vive en sociedad, también lo protege cuando pertenece a un sector económicamente débil, frente a los que son más poderosos. Es así como la Constitución contie-

ne garantías individuales y sociales.

Por lo que se refiere a este tema, después de pasar por varias reformas, el párrafo Cuarto del artículo 4° de la Carta Fundamental, establece que:

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios, a fin de alcanzar tal objetivo. (46)

Esta reforma entró en vigor, el 7 de febrero de 1983, - esta nueva norma constitucional señala un propósito político al que debe ajustarse la acción gubernativa, pues sin duda el derecho a la vivienda supone la creación de un derecho social en beneficio de las clases más pobres de nuestra sociedad.

#### B) Ley Federal de la Vivienda

La presente ley, es un documento elaborado con el propósito de reglamentar el artículo 4°, párrafo cuarto, de la Constitución Federal de la República. Todas las disposiciones que de ésta emanan son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer y regular los instrumentos y apoyos para que -

(46) Art. 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

toda la familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa.

Ordena los lineamientos generales en los que el Estado se basará para instrumentar una política nacional de vivienda. Asimismo, establece el Sistema Nacional de Vivienda que lo define como el conjunto integrado y armónico de relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y metodológicas que dan coherencia a las acciones, instrumentos y procesos de los sectores, público, social y privado, orientados a la satisfacción de las necesidades de vivienda.

Designa a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología para formular, conducir y evaluar la política general de vivienda para aplicar la ley y que dicte al respecto el Ejecutivo Federal y coordina las acciones y programas para satisfacer las necesidades habitacionales.

Instituye todo lo relativo a: la programación de las acciones públicas de vivienda y los programas operativos anuales de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la adquisición de tierra para construir reservas territoriales para fines habitacionales, la producción y distribución de materiales básicos para la construcción de vivienda de interés social, las normas de diseño y tecnología para la vivienda, del otorgamien-

to de crédito y asignación de vivienda, la constitución de sociedades cooperativas de vivienda y la coordinación entre los Estados y Municipios y los sectores social y privado para la operación administrativa del sistema nacional de la vivienda.

(47).

C) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

La presente ley regula las relaciones laborales entre todos los trabajadores y titulares de instituciones y organismos descentralizados que tienen a su cargo funciones de servicio público, con sus excepciones al respecto. En el capítulo VI, inciso h), señala que es una obligación para el titular de las instituciones, la constitución de depósitos en favor de los trabajadores con aportaciones sobre sus sueldos básicos para integrar un fondo de vivienda, indicando que las aportaciones de referencia serán enteradas al ISSSTE y cuya ley regulará los procedimientos y formas conforme se adjudicarán y otorgarán dichos créditos para vivienda.

D) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

(47) Ley Federal de Vivienda

Las disposiciones jurídicas de esta ley se conforman de la siguiente manera:

Del título primero al sexto habla de las disposiciones generales, del régimen obligatorio, del régimen voluntario, de las funciones y organización del Instituto, de la prescripción y de las responsabilidades y sanciones.

En la sección tercera del Capítulo VI, se encuentra todo un conjunto de normas jurídicas para hacer efectivo el derecho a la vivienda, del que es sujeto todo trabajador federal o burócrata, así como los fines para los cuales se constituirá el Fondo de la Vivienda, la integración de los recursos, su destino, la distribución conforme a los lineamientos que fije su órgano de gobierno, los sujetos de este beneficio, la forma de asignación de los créditos, el monto máximo de los mismos, su otorgamiento y recuperación de las aportaciones, el traslado de dominio de los inmuebles y las exenciones del supuesto de estas opciones, que realice el Fondo de la Vivienda, y las obligaciones de las dependencias y entidades para hacer la inscripción y --- aportación del trabajador a la Institución.

No obstante, es necesario señalar, que el artículo 2° de esta ley indica que la seguridad social de los trabajadores

comprende el régimen obligatorio y el régimen voluntario; y el artículo tercero se refiere al establecimiento con carácter de obligatorio de los seguros, prestaciones y servicios. (48)

Resalta por su importancia, la fracción XIV del artículo tercero ya citado, porque se encuadra en el grupo de prestaciones que se otorgarán con el carácter obligatorio a cargo del Estado, y que a la letra dice:

XIV.- Préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos y/o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas, así como el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.

E) Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del ISSSTE

Este reglamento tiene por objeto regular administrativamente la aplicación de la ley del ISSSTE, en materia de pensiones, indemnización global, prevención de accidentes y enfermedades no profesionales, así como el otorgamiento y recuperación de créditos.

(48) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Es un reglamento de reciente creación, ya que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de julio de 1988.

En lo que nos concierne, el capítulo V se refiere a los créditos para vivienda en sus diversos caracteres, como tipos, sujetos de aplicación, otorgamiento y sus modalidades (49)

F) Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994

El Plan Nacional de Desarrollo, si bien es cierto, es un documento con el cual se pretende elevar en todos sus aspectos el nivel de vida de la sociedad, está formado básicamente por tres acuerdos que definen el plan para lograr una modernización del Estado para beneficio de la nación.

Estos acuerdos son: la Ampliación de la Vida Democrática, la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios y el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.

En este último acuerdo, se incluyen dos aspectos muy importantes a tratar, por una parte hace referencia a la Seguridad social, manifestando que ésta atiende el bienestar del tra-

(49) Reglamento de Prestaciones Económicas de la Ley del ISSSTE, D.O.F. 28 de julio de 1988.

bajador y de su familia en sus necesidades de salud, educación, vivienda, cultura y recreación; protege el poder adquisitivo de su salario y concede apoyos financieros y garantiza la protección en casos de accidente, jubilación, cesantía y muerte.

Por otra parte, presenta un diagnóstico del rezago en la disponibilidad de vivienda digna y adecuada, además propone un encauzamiento de la política de vivienda en el país y consolida el Sistema Nacional de Vivienda, al que ya nos referimos en el inciso B de este capítulo, auspiciando con más recursos a las instituciones oficiales encargadas de los programas habitacionales (50).

G) Programa Nacional de Vivienda 1990-1994

El presente Programa, es un instrumento que tiene como fin, consolidar el Sistema Nacional de Vivienda, mediante el fortalecimiento y la coordinación entre la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, las dependencias de orientación y apoyo global y las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (51).

(50 ) Plan Nacional de Desarrollo  
(51) Programa Nacional de Vivienda

El Fondo de la Vivienda es una institución del Gobierno Federal, específicamente un organismo desconcentrado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que en el marco del Programa Nacional de Vivienda tiene una participación como una de las instituciones a cargo de proporcionar uno de los fines que forman parte de la Seguridad Social.

2) Creación del Fondo de la Vivienda del ISSSTE

A) Origen

Al inicio de la década de los setentas, el Estado decidió enfrentar en forma masiva el problema habitacional del país, mediante la ampliación de la cobertura social.

Para ello, creó instituciones que pudieran de manera permanente y creciente, atender a cada sector de la población en los términos de su especificidad. Así se constituyeron los grandes fondos de los trabajadores: Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE) y Fondo de la Vivienda Militar (FOVIMI).

En el mes de diciembre de 1972, el entonces presidente de la República, Lic. Luis Echeverría Álvarez, envió al Congreso de la Unión el decreto por el que se reformó el rubro del capítulo VI art. 54, adicionándose el art. 54A al 54Z y demás relativos de la Ley del ISSSTE que se encontraba en vigencia en aquella época, iniciándose así en el mes de abril de 1973, la operación del Fondo de la Vivienda del ISSSTE.

A partir del 1° de enero de 1984, entró en vigor una nueva ley del ISSSTE, reformada y adicionada en diversos aspectos para tener una mejor aplicación y dar mayor cobertura en seguros, prestaciones y servicios a los trabajadores burócratas.

En la Rama de Prestaciones la nueva ley del ISSSTE (reformada en 1986) dedica el capítulo VI (art. 100 al 136) a este aspecto de la Seguridad Social que es la vivienda, en dos secciones:

Del Crédito para vivienda, y

Del arrendamiento y venta de viviendas

**B) O b j e t o**

Esta institución tiene como finalidad, establecer y --

operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores, obtener crédito barato y suficiente mediante préstamos con garantía hipotecaria, los cuales se otorgan una sola vez, así - como coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores que carezcan de ellas.

C) Estructura Orgánica y Funciones

La administración del Fondo de la Vivienda a cargo del Instituto, como ya señalamos, tiene por objeto establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores incorporados al régimen de la ley obtener, por una sola vez, un crédito barato y suficiente mediante préstamos con garantía hipotecaria sobre inmuebles urbanos, para adquirir, construir, reparar y ampliar o mejorar su vivienda; para el pago del enganche, gastos de escrituración y en su caso la constitución de un fideicomiso de apoyo cuando tenga por objeto la adquisición de viviendas de interés social; amortizar pasivos adquiridos por dichos conceptos; así como coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores, mediante créditos que otorgue el Instituto directamente o con la participación de entidades públicas y/o privadas.

Para la consecución de los fines que antes señalamos, el Fondo se encuentra estructurado de la siguiente manera:

1. Comisión Ejecutiva

El artículo 169 de la ley del ISSSTE y el artículo 27- de su Estatuto Orgánico, enmarca las funciones generales, como es, decidir a propuesta del Vocal, las inversiones de los recursos y financiamiento del Fondo; resolver sobre las operaciones del Fondo; examinar y en su caso, aprobar y presentar a la Junta Directiva los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores y financiamientos; así como presenta a la Junta Directiva para su aprobación, el presupuesto de gastos de administración; proponer a la Junta Directiva las reglas para el otorgamiento de créditos; y efectuar con avalúos de bienes inmuebles que se ofrezcan en garantía al Instituto.

2. Vocalía Ejecutiva

Se regula por los artículos 170 de la ley respectiva y 32 del Estatuto Orgánico, básicamente tiene como funciones: convocar a los miembros de la Comisión Ejecutiva a las sesiones que ésta celebre; asistir a las sesiones de la Junta Directiva con-

con voz, pero sin voto; ejecutar los acuerdos de la junta directiva y de la Comisión Ejecutiva; presentar anualmente a la Comisión Ejecutiva dentro de los dos primeros meses del año siguiente los Estados Financieros y el Informe de Actividades del ejercicio anterior.

### 3. Secretariado Técnico de Concursos de Obras

Este órgano del Fondo tiene como fin, establecer, dirigir y coordinar las políticas y acciones en materia de adjudicación de contratos. Logrando que el funcionamiento interno del secretariado técnico de concensos, alcance la eficiencia requerida.

### 4. Subdirección Técnica

Coordinar la formulación de estudios y proyectos; supervisar el desarrollo del programa de obra; controlar y evaluar el desarrollo de los programas de reserva territorial, proyectos y de vivienda financiada; realizar reuniones de trabajo con los órganos fiscalizadores de la administración pública a fin de conocer los resultados de las inspecciones y las auditorías que se le practiquen.

5. Subdirección de Crédito

Establecer y operar el sistema de financiamiento que permita a los trabajadores, obtener crédito barato y suficiente para la adquisición de una vivienda digna, mediante préstamos con garantía hipotecaria.

6. Subdirección de Finanzas

Llevar a cabo la captación, programación, presupuestación, aplicación y control del ejercicio de los recursos financieros del Fondo de la Vivienda, así como realizar el análisis, diseño e implantación de sistemas de cómputo.

7. Subdirección de Administración

Coordinar la administración de los recursos humanos, materiales, servicios administrativos y de vigilancia, así como los estudios de organización y procedimientos administrativos del Fondo, cuidando que estos sean de óptima calidad a fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos institucionales.

8. Subdirección de Vivienda

Dotar de vivienda a los trabajadores federales propuestos por los Sindicatos y la F.S.T.S.E., dar atención a los módulos sociales y respuesta a los requerimientos por ajustes constructivos y presentar la asesoría social para la integración de las Promotoras de Desarrollo Comunitario (P.R.O.D.E.C., A.C.).

9. Subdirección de Asuntos Jurídicos y Notariado

Dar cumplimiento y lograr la resolución de la problemática jurídico-administrativa de las diferentes áreas que integran la Institución a través del apoyo y asesoramiento legal bajo los principios de equidad y beneficio para la misma. (52)

## C A P I T U L O   I V

### LOS CREDITOS PARA VIVIENDA Y SU FINANCIAMIENTO EN LA LEY DEL ISSSTE

En el presente capítulo señalaremos la forma en que es tá constituido el sistema de crédito, la integración de los recursos con los que cuenta la Institución, su relación con las - instituciones de crédito, y como el Fondo de la Vivienda, pre- tenden dar solución al problema habitacional conforme a la Ley que lo rige.

#### 1. Los créditos para vivienda

##### A) Sujetos de crédito

Para ser considerado como sujeto de un crédito para vivien da, los trabajadores deben de tener un fondo constituido a su - favor, por más de 18 meses, también están incluidos los trabaja dores pensionistas, cuando éstos, no obstante su pensión, por los servicios prestados, hayan optado por su incorporación al - régimen de aportación voluntaria.

Asimismo, se considera a los trabajadores que tengan -

constituido un fondo a su favor por más de 18 meses, si al sepa rse definitivamente del servicio público, solicitan por escri to su incorporación al régimen de aportación voluntaria dentro de los 6 meses siguientes a la fecha en que hayan causado baja, esto es cuando han decidido dar por terminada su relación laboral con la institución para la cual prestaban el trabajo personal subordinado.

En la circunstancia de que un trabajador, ya sea propietario de un bien inmueble sólo se considerará como sujeto de crédito para los casos de redención de pasivo, ampliación y reparación o mejoras de la vivienda. (53)

#### B) Tipos de Crédito

Los créditos hipotecarios para vivienda, se clasifican en el Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del ---- ISSSTE de la siguiente manera:

- I. Unitarios, que se otorgarán previo acuerdo de la Comisión-Ejecutiva, mediante un contrato de mutuo, con interés y ga rantía hipotecaria, cuando de conformidad con su destino y monto se apliquen para:

(53) Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda de la Ley del ISSSTE. D.O. 28 de junio de 1988.

- a) Adquisición de vivienda, propiedad de terceros:
- b) Construcción de vivienda en terreno propio, cuando el trabajador realice una obra nueva, de acuerdo a su proyecto con características de casa habitación unifami--liar:
- c) Reparación, ampliación o mejoras de vivienda, propie--dad del trabajador, previa comprobación de que el in--mueble se encuentra libre de todo gravamen, y
- d) Redención de pasivo, cuando sobre la vivienda objeto - del crédito, recaiga un gravamen inscrito en el Regis--tro Público de la Propiedad correspondiente.

II. Para vivienda financiada, que se destinará a la adquisición de vivienda construida o adquirida con recursos del Fondo, mediante garantía hipotecaria en primer lugar o con reserva de dominio.

El monto de este crédito se determinará con base en -- los costos que la vivienda represente para el Fondo, y

III. Para cofinanciamiento, que se destinará al pago del engan--che, los gastos de escrituración y, en su caso a la consti

tución de un fideicomiso de apoyo cuando tenga por objeto la adquisición de viviendas de interés social.

Los créditos a que se refiere este reglamento, en ningún caso podrán destinarse para casas de productos, considerándose todas aquellas que tengan áreas susceptibles de rentarse para vivienda o local comercial.

Estos últimos párrafos, pretenden cumplir con lo que señala el artículo 47 de la Ley Federal de Vivienda y se refiere a que la vivienda sólo debe destinarse al uso para lo cual fue diseñada, evitando así de esta manera, que se desvíe la finalidad del otorgamiento de los créditos y la especulación con el bien inmueble.

#### C) Otorgamiento de los créditos

Existe un principio básico en el otorgamiento de los créditos, esto es para evitar desigualdades entre los trabajadores y con la finalidad de tener mayor número de beneficiados por esta prestación.

El crédito para vivienda se otorga por una sola vez y para un sólo fin a cada trabajador o en su caso pensionista que

sea aportante voluntario.

Cabe señalar que para el caso de mancomunidad, se considera al trabajador o pensionista y su cónyuge; así como a la concubina o concubinario, por lo que únicamente se otorgará un sólo crédito.

El otorgamiento de estos créditos no cubre los gastos posteriores, esto quiere decir, que los trabajadores y pensionistas beneficiados con un crédito para vivienda, deberán pagar los impuestos y derechos relacionados con el inmueble.

Este crédito otorgado por la Institución, causa un interés sobre saldos insolutos que la propia ley del ISSSTE ha establecido.

Cuando el valor de la vivienda sea superior al equivalente del monto máximo que corresponda al crédito hipotecario, se causará un interés por la cantidad excedente que se otorgue, y será fijado por la Junta Directiva, a propuesta de la Comisión Ejecutiva.

El Fondo de la Vivienda prevé en el caso de que el trabajador sufra de incapacidad total permanente o muerte del acreditado, se liberará a éste o a sus beneficiarios de la obligación de cubrir el saldo que a partir de la fecha del suceso es-

té pendiente de pago, pero puede ser que haya adeudos vencidos y será necesario que queden previamente cubiertos para que opere este seguro y que corre a cargo del Instituto.

Para la amortización de los créditos, esta Institución establece plazos, dependiendo del tipo de crédito, esto es, --- para el caso de adquisición y construcción de vivienda, así --- como los de cofinanciamiento, el plazo no podrá exceder de 20 años.

En el caso de un crédito para ampliación o mejoras y redención de pasivo, se podrán fijar plazos menores de 10 años; y para vivienda financiada, de acuerdo a las condiciones particulares de cada acreditado un plazo máximo de 20 años.

La amortización de dichos créditos en ninguno de los casos podrá ser menor del 25% o mayor del 30% del sueldo básico del trabajador beneficiado.

Como los créditos que se otorgan son con garantía hipotecaria, el Instituto a través del Fondo, sólo girará instrucciones para la cancelación de la garantía que pesa sobre los inmuebles, cuando los créditos otorgados hayan sido cubiertos en su totalidad, incluidos los intereses y accesorios, ya sea den-

tro del plazo concedido, por liquidación anticipada o por dictamen jurídico del propio Fondo que declare procedente la aplicación del seguro del que hemos hecho referencia.

D) Modalidades en el otorgamiento de los créditos

El Instituto, al otorgar un crédito de vivienda financiada o unitario, tiene previsto contratar un seguro que ampara los daños y perjuicios que pudieran derivarse en caso fortuito o de fuerza mayor, a favor del Fondo, el cual deberá mantenerse vigente en tanto exista saldo a su favor.

Las dependencias del Gobierno Federal que están cotizando a la Inatitución, deben descontar del sueldo o salario de los trabajadores los abonos a los créditos, si por alguna causa el descuento no es enterado en un plazo de 45 días contados a partir de la fecha del otorgamiento del crédito o de la entrega de la vivienda, o se suspende en cualquier momento; el trabajador acreditado debe dar aviso al Fondo y pagar directamente sus abonos por caja a través de los mecanismos que previamente la Institución ha establecido.

Los acreditados pueden en cualquier momento hacer pagos anticipados sobre la totalidad o parte del saldo insoluto -

del crédito, y la Institución le formulará la liquidación correspondiente previa deducción de intereses no devengados y una vez que el trabajador liquide su crédito, así como también puede solicitar un estado de cuenta para conocer el monto del adeudo.

Existen casos en que el acreditado desea hacer una permuta, cuando es una vivienda financiada y aún no escriturada en favor del trabajador, el Instituto les requerirá una solicitud por escrito, en la que se manifestará las razones por las cuales desean permutar y quedará al propio Instituto decidir, con esto se prevé evitar irregularidades en los módulos sociales.

Los trabajadores de las entidades estatales y de todas aquellas afiliadas o cotizantes al Instituto, por las condiciones propias del servicio, o por convenir así a sus intereses al cambiar de adscripción y si tiene un crédito para vivienda financiada aún no escriturada, puede solicitar otro en su nuevo lugar de adscripción.

En los casos de vivienda financiada, el trabajador o pensionista podrá designar por escrito ante el Fondo en el acto del otorgamiento de crédito o con posterioridad, a sus beneficiarios en caso de que fallezca, con la finalidad de que se escribire la vivienda a favor de los beneficiarios.

Para los efectos de la transmisión de propiedad de las viviendas financiadas, el Fondo autorizará ésta, a aquellas personas que reúnan las mismas condiciones que se exigieron a quien en un principio se benefició con el crédito.

## 2. El Fondo de la Vivienda y sus Recursos Financieros

### A) Integración de los Recursos

La Ley del ISSSTE vigente señala la manera de integración de los recursos con los que contará el Fondo para la realización de los fines para los cuales fue creado.

Específicamente indica que (art. 101) se integran los recursos financieros con las aportaciones que las dependencias y entidades estatales, paraestatales, y las que se afilien a los servicios que presta el ISSSTE, enteren por el equivalente a un 5% sobre el sueldo básico de sus trabajadores.

Cabe señalar, que el trabajador aporta el 0.50% deducido de su sueldo básico como cuota y que las entidades ya señaladas deberán de enterar al Instituto. Además un 0.50% que como aportación deben de enterar las dependencias y entidades aparte del 5% arriba señalado.

También la ley señala que se integran con los bienes y derechos adquiridos o por cualquier título, así como con los -- rendimientos que se detengan de las inversiones de los propios recursos.

B) Aplicación de los Recursos

Los recursos del Fondo de la Vivienda, se destinan al otorgamiento de créditos y el importe de estos se aplica a la - adquisición de terrenos para que se construyan en ellos viviendas o conjuntos habitacionales.

También la Institución puede adquirir, con los recursos, habitaciones cómodas e higiénicas, incluyendo las que están sujetas al régimen de propiedad en condominio; así como destinarse estos a la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de las habitaciones.

Para los efectos de la adquisición de viviendas de interés social, se destinará un porcentaje, previo acuerdo de la Junta Directiva, a propuesta de la Comisión Ejecutiva para el - pago del enganche y los gastos de escrituración.

Por otra parte, el Instituto a través del Fondo de la

Vivienda, aplica los recursos para el financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales directamente o con la participación de entidades, ya sean públicas o de la iniciativa privada.

Estos financiamientos de los que habla la Ley del ----- ISSSTE, se conceden por concurso, no sin antes revisar y aprobar los programas habitacionales en materia de construcción.

La ley también prevé la aplicación de los recursos para cubrir los gastos de administración del propio Fondo, así como las inversiones que éste haga en los inmuebles estrictamente necesarios para cumplir con sus fines.

#### C) Recuperación de los Recursos

El Fondo de la Vivienda, en base a la ley, tiene un mecanismo para recuperar los recursos que destina al fin para el cual fue constituido.

La propia ley señala que los créditos son recuperables, mediante descuentos que por nómina realice la afiliada respectiva, de acuerdo a los lineamientos que previamente ha fijado el

Instituto.

Cuando no se han hecho las retenciones como abono de los créditos otorgados, el trabajador beneficiado tiene que --- hacer del conocimiento del Instituto y de su centro de trabajo, para que la Unidad Administrativa respectiva los efectúe para enterarlas con posterioridad o de otra manera, el trabajador pagará directamente los abonos omitidos a través de las cajas receptoras del Instituto.

Es facultad de las instituciones afiliadas, aplicar los descuentos por concepto de créditos otorgados al momento del inicio de la prestación de servicios de los trabajadores beneficiados con este tipo de prestación; sin embargo no tienen facultad para modificar o suspender los descuentos convenidos hasta en tanto no se encuentren cubiertos.

Para el efecto de pago de los créditos para vivienda, se establece que se hará mediante descuentos quincenales o mensuales cuando el trabajador es pensionista.

Solamente, el Instituto por causa justificada, puede modificar tanto el monto del descuento como el plazo originalmente estipulado al momento del otorgamiento del crédito.

3. El Fondo de la Vivienda y su relación con las Instituciones de Crédito.

A) Antecedentes

En materia habitacional, la política social del Gobierno Federal ha mantenido como objetivo ampliar el acceso a la vivienda a un número cada vez mayor de mexicanos, procurando en la medida de lo posible, atender prioritariamente a los grupos de menores ingresos.

En la Constitución de 1917, en el artículo 123, por primera vez se hace referencia a la cuestión de la vivienda, obligando a los patrones a proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores.

El Gobierno Federal inició sus acciones en materia de vivienda en 1925. Destaca el Programa de Crédito para Empleados Federales que operó la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, y más tarde el que en 1934, facultó al Departamento del Distrito Federal para la construcción de viviendas económicas-destinadas a sus trabajadores de ingresos mínimos y el que en 1943 creó el Instituto Mexicano del Seguro Social que realizó programas habitacionales para sus derechohabientes. Asimismo,

la disposición del artículo 123 dió lugar, en no pocos casos a la generación de vivienda para los trabajadores, básicamente en la modalidad de arrendamiento. (54 )

En 1947, se da el primer paso por una institución de crédito referente a la vivienda, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., fundado en 1933, desarrolló con mayor intensidad diversos programas habitacionales orientados hacia sectores medios y bajos de la población. Para ello, se creó dentro del mismo banco, el Fondo de Casas Baratas, el cual en 1949 se sustituyó por el Fondo de Habitaciones Populares.

En 1954, se creó el Instituto Nacional de la Vivienda, cuyo objeto consistió en promover diferentes acciones habitacionales y efectuar investigaciones tendientes a precisar, por primera vez y en forma global, los principales problemas del país en la materia.

En 1955, se creó la Dirección de Pensiones Militares, que formó parte de las prestaciones de servicios asistenciales a los empleados de las fuerzas armadas, con el desarrollo de conjuntos habitacionales y el otorgamiento de créditos hipotecarios. Con el mismo fin, en 1958, Petróleos Mexicanos inició programas de vivienda para sus trabajadores, labor que a la fe-

( 54 ) Programa Nacional de Vivienda, SEDUE 1990-1994. D.D.F. 5 de julio 1990. Cfr. pág. 3 y sig.

cha continúa desarrollando.

Es necesario destacar, que posteriormente al año de -- 1955, el Sistema Bancario en México se consolida y es a principios de la década de los años sesenta que se modificó la Ley General de Instituciones de Crédito y de Organismos Auxiliares. Dichas reformas se realizaron básicamente para el otorgamiento de préstamos hipotecarios para la vivienda de interés social, mediante la adquisición de bonos hipotecarios con cobertura en préstamos de igual naturaleza, para lo cual las instituciones destinaron hasta el 30% de sus recursos a estas operaciones. ( 55 ).

Por otra parte, no podemos dejar de hacer mención del aspecto económico-social en este trabajo. Las necesidades de vivienda fueron cobrando dinamismo prácticamente al ritmo del crecimiento del proceso de urbanización del país. Íntimamente ligado al de su industrialización. Mientras esto acontecía, los esfuerzos oficiales por generar vivienda eran aún modestos y aislados.

Como ha sido señalado en párrafos anteriores, en 1963 sucede la creación del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) y del Fondo de Garantía y Apoyo a los Cré-

( 55 ) Varios autores. Vivienda para México, Fernando Fernández. Ediciones, 1976, pág. 65.

ditos para la Vivienda (FOGA), así como el establecimiento del Programa Financiero de Vivienda del Gobierno Federal, permitieron a partir de 1965, aumentar considerablemente la producción habitacional.

El Programa Financiero de Vivienda incorporó de manera efectiva, a los programas habitacionales de interés social, buena parte de los recursos del ahorro nacional captados por la Banca, dando permanencia a una fuente de recursos que a la fecha representa más de la tercera parte de la inversión total de los programas oficiales. (56)

En la década de los setenta, como ya hemos hecho mención en el Capítulo anterior, el Gobierno Federal decidió enfrentarse de una manera contundente a la problemática habitacional, estableciendo instituciones de carácter oficial, en primer lugar Infonavit, luego Fovissste y Fovimi.

En 1981, se creó el Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) con el patrimonio del Fondo de las Habitaciones Populares constituido en Banobras. Este organismo abrió la oportunidad de atender de manera más efectiva a la población no asalariada de bajos ingresos mediante el apoyo de autogestión y el financiamiento a los programas de vivienda

(56) Varios autores, Ob. cit. pág. 70

progresiva y de lotes con servicios.

Es importante destacar, que las instituciones como In-fonavit, Fovissste y Fovimi, se encontraban constituídas con patrimonio propio y con los recursos de que se allegaban vía aportaciones de sus trabajadores, para así proporcionar vivienda a sus aportantes. Específicamente, el FOVISSSTE a partir de 1973, con la aplicación de sus programas, satisface las necesidades de vivienda de una manera importante, no obstante los esfuerzos, la demanda supera a la oferta, por lo que el Instituto se ve su-perado en la aplicación de sus programas.

En diciembre de 1982, con base en las reformas a la -- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se creó la - Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, confiriéndole, en-tre otras responsabilidades, la de formular y conducir la Polí-tica Nacional de Vivienda.

En febrero de 1983, se elevó a rango constitucional el derecho a la vivienda y en diciembre del mismo año se expidió - la Ley Federal de Vivienda que reglamenta el artículo 4° Consti-tucional, de la cual ya se ha hecho mención. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto esta-blecer el Sistema Nacional de Vivienda y los instrumentos para

conducir y regular el desarrollo y la promoción de las actividades que en la materia lleva a cabo la Administración Pública Federal, su coordinación con los gobiernos estatales y municipales y la concertación con las organizaciones de los sectores social y privado.

En el período comprendido entre 1983 y 1988, ante el déficit importante de vivienda, el Gobierno Federal tomó decisiones importantes, se amplió gradualmente el encaje legal que el Sistema Bancario destinaba a la edificación de vivienda, pasando del 3% en 1983 al 6% en 1986, los organismos de vivienda diseñaron nuevos esquemas de recuperación crediticia, se definieron estímulos fiscales para fomentar la construcción de vivienda en arrendamiento, se atendieron las necesidades de vivienda, originadas por los sismos de 1985, de cerca de 90 mil viviendas.

Adicionalmente, se concertó el Programa de Abaratamiento de Insumos para la Vivienda, con el que los productores y distribuidores, ofrecen precios preferenciales; se suscribió el convenio de Concertación con el Notariado Público Nacional para reducir gastos y honorarios notariales por escrituración, además de otras medidas, resalta por su importancia, la autorización que se le hizo a la Banca Múltiple para emitir Bonos Banca

rios para Vivienda a fin de financiar a la de tipo medio y de interés social con recursos provenientes del mercado de dinero. (57).

Este conjunto de acciones, como se puede apreciar, permite fortalecer la coordinación institucional; incrementar sustancialmente el número de unidades realizadas; consolidar financieramente a los organismos públicos de vivienda con lo que se amplió la cobertura de atención a grupos de población de bajos ingresos; impulsar los mecanismos de financiamiento para beneficiar a la población de ingresos medios, así como fomentar la inversión de los particulares en esta actividad y disminuir tiempos y costos en la construcción de viviendas.

Es así como el Fondo de la Vivienda del ISSSTE con la intención de satisfacer el alto índice de la demanda habitacional, efectúa nuevos esquemas para el otorgamiento de créditos, así como su recuperación para evitar una descapitalización.

Esta Institución suscribió convenios ante diferentes organismos de crédito para ampliar los servicios de vivienda y de los cuales haremos mención en los incisos subsecuentes.

B) F o v i

En el mes de agosto de 1990, se signó un Convenio de Concertación entre el Fovissste y el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda y la Asociación Mexicana de Bancos, con el objeto de establecer un mecanismo de coordinación entre las partes, de tal manera que en cumplimiento de lo dispuesto por el ya citado Programa Nacional de Vivienda, apoyen de manera coordinada el desarrollo de programas de vivienda de interés social en beneficio de los trabajadores al servicio del Estado.

Conforme al convenio de referencia, y en resumen, el Fovissste remite al Fovi sus requerimientos globales de vivienda para el año siguiente y señala el número de viviendas que de sea financiar. El Fovi por su parte, remite al Fovissste la información con la finalidad de que sus derecho-habientes tengan conocimiento de la ubicación de las promociones, así como de las especificaciones de construcción y acabados de las viviendas.

Una vez seleccionada por el trabajador la vivienda que desea adquirir, el Fovissste en caso de resultar procedente entregará al trabajador un certificado de acreditación.

La Institución de Vivienda y el Banco acreditante, giran instrucciones al notario para registrar ambos créditos, la hipoteca en primer lugar a favor del Banco y en segundo término a favor del Instituto.

Para los efectos de la recuperación del crédito, o más bien del pago, el Fovissste descontará por nómina el 30% del -- sueldo base del trabajador acreditado para la amortización de -- ambos créditos.

C) B a n a m e x

Esta institución bancaria, diseñó un esquema de ahorro para la adquisición de vivienda. Tomando como base lo señalado en los incisos anteriores en lo referente al apoyo por parte de la Banca Nacional a los organismos de vivienda, Banco Nacional de México, S.N.C. (hoy día S.A.) celebró un convenio de apoyo - financiero.

En julio de 1990, signaron un convenio de cooperación, utilizando un esquema denominado "Ahorro Vivienda". Es un instrumento de apoyo financiero destinado para proporcionar vivienda a los trabajadores al servicio del Estado que carecen de los ingresos suficientes para la adquisición o construcción de su -

vivienda.

En este esquema el Banco proporciona el 80% de crédito, sobre el valor de la vivienda y el otorgamiento de crédito se - hará constar en escritura pública garantizando el pago con hipoteca en primer lugar a favor del banco y en segundo lugar a favor del Fondo.

D) B a n o b r a s

Esta institución de crédito, firmó un contrato con ---- Fovissste en septiembre de 1990. Este contrato de fideicomiso - irrevocable de inversión y fuente de pago, tiene como propósito aportar recursos que servirán de apoyo financiero a los trabajadores del Estado que adquieran viviendas en conjuntos habitacionales financiados por Banobras y que carezcan de los recursos su ficientes para cubrir el monto total de los pagos mensuales que deban efectuar para la amortización de los créditos hipoteca---- rios.

Por otra parte, signaron un convenio de cofinanciamiento para favorecer los programas de vivienda y el aprovechamiento racional de suelo urbano.

Este convenio tiene como finalidad, coordinar esfuerzos

del Banco y la Institución para proporcionar créditos para la urbanización de terrenos, construcción y adquisición de vivienda.

El Fovissste designa a los trabajadores derechohabientes dentro de los cuales el banco seleccionará a sus acreditados otorgándoles hasta 80% sobre el valor de la inversión propuesta. Asimismo, el Fovissste otorgará el monto restante, quedando garantizados estos créditos, en primer lugar a favor del Banco y en segundo lugar a favor del Fondo.

4. Análisis de los Créditos para Vivienda en la Ley del ISSSTE vigente.

A) Sistema de Financiamiento

El Fondo de la Vivienda del ISSSTE, fue constituido como lo señala el artículo 100 de la Ley que lo rige, con el objeto de establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente, mediante préstamos con garantía hipotecaria.

No obstante lo señalado por la primera fracción del artículo 100 arriba citado, este sistema de financiamiento se ----

venía desarrollando con los propios recursos del Fondo.

Como ya lo hemos señalado con anterioridad, esta Institución integra sus recursos mediante las aportaciones de las dependencias y los trabajadores federales, sin embargo la situación económica del país disminuyó el poder adquisitivo del trabajador, por lo que cada vez fue más lejano poder adquirir una vivienda y a la par, fue aumentando la demanda de la misma por la concentración de población de las grandes ciudades.

Este sistema de financiamiento, en un principio concentró su operación a través de sus propios recursos para la adquisición de terrenos para que se construyan viviendas, habitaciones higiénicas y cómodas o en su defecto a la reparación, ampliación y mejoramiento de las mismas; así como también para el pago de pasivos contraídos por los conceptos antes citados.

Cabe señalar, que esta Institución ha llevado a cabo, en la medida de lo posible el cumplimiento para el cual fue constituido en base a lo estipulado por la Constitución de la República, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley del ISSSTE.

B) Programas de Construcción

La segunda fracción del artículo 100 de la ley de referencia, propone coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones.

El financiamiento de los programas de construcción se aplicó desde el inicio de la creación del Fondo, los financiamientos se concedieron por concurso, ajustándose a las necesidades del Fondo, en base a las disposiciones aplicables de construcción.

FOVISSSTE ha financiado diversos programas de construcción de la siguiente manera:

El cuadro anexo está conformado por cuatro columnas --- principales y está realizado en forma global, esto es, abarcando todos los estados de la República y los años a partir de su creación inclusive con la presente administración, con cifras aproximadas.

El primer grupo de cuatro columnas indican el universo de atención de trabajadores y la demanda satisfecha. El segundo grupo de cuatro columnas, señala el número total de créditos --- otorgados desde 1978 a 1988, esto es, antes de la presente admi-

nistración. El tercer grupo de seis columnas se refiere a los logros obtenidos por el ejercicio de la presente administración con las anteriores líneas de crédito y las ahora implementadas. Y por último, el cuarto grupo de seis columnas que señala todo lo realizado por la Institución hasta julio de 1991 con las diversas líneas de crédito. (ver pág. 131).

- C) La adecuación del Fondo de la Vivienda a las necesidades actuales, su transformación.

En la realización de este trabajo, hemos hecho referencia a la importancia que reviste la vivienda, su constitución como un derecho que tiene todo ser humano, así como los mecanismos que ha establecido el Gobierno Federal para satisfacer esta necesidad básica en nuestra nación.

No obstante lo anterior, la magnitud de los programas habitacionales llevados a cabo por el Fovissste en los últimos años y con la atención de las necesidades de vivienda que se -- presentarán en el futuro inmediato, sumadas a las actuales insatisfechas, se requiere de un incremento sustancial de la capacidad de financiamiento del programa que lleva a cabo esta Institución, dirigido a sus trabajadores de mayor antigüedad y meno-

nes niveles de ingresos.

Este organismo de vivienda ha visto limitada la expansión de su capacidad de financiamiento, debido a la falta de capitalización que experimentó y que todavía persiste.

Por otra parte, en el pasado reciente se presentó un de equilibrio entre el costo de las soluciones habitacionales y la capacidad de ahorro de las familias, debido a la contracción de su poder adquisitivo, situación que restringe el acceso de la po blación a los programas de vivienda.

De igual manera, consideramos desde el punto de vista - social, que la vivienda no es sólo un elemento material, sino un factor integrativo directo del núcleo familiar y de una manera - indirecta del ente social, ya que permite a sus moradores conser var las condiciones de abrigo y seguridad respecto del medio ambiente, así como un asiento firme de las vinculaciones familia- res, por lo que hace factible la manifestación de múltiples procesos sociales de cooperación.

La vivienda al hacer posible estos enlaces, permite que la familia cumpla con sus funciones morales, económicas, educati vas y culturales, coadyuvando así a que el ente familiar aporte

estabilidad política y prosperidad económica y social a la comunidad.

Sin embargo, como ya hemos señalado con anterioridad, - el acelerado crecimiento de la población y su concentración en - ciertas áreas urbanas, ha determinado el incremento de la demanda en materia habitacional.

Ante esta problemática, el Fovissste lleva a cabo un es fuerzo sostenido para solucionarla, buscando satisfacer en la me dida de lo posible, las necesidades de los trabajadores de menores ingresos y ampliar la cobertura de la prestación de vivienda al mayor número posible de derechohabientes, para ello, la Junta Directiva del ISSSTE y la Comisión Ejecutiva del Fondo, autoriza ron la implantación de nuevas líneas y montos máximos de crédito por acuerdo número 7.1130.89 de fecha 18 de diciembre de 1989, - cuyos elementos esenciales son los siguientes:

- a) Vivienda Financiada (de 140 a 180 meses de salario mínimo - burocrático).- Es aquella que el Fovissste construye en reserva territorial por medio de licitación pública destina na a ser adquirida en propiedad por los trabajadores median te el otorgamiento de crédito hipotecario.

- b) Cofinanciamiento (130 salarios mínimos burocráticos).- Es el crédito hipotecario que complementa al crédito bancario en la adquisición de una vivienda construida por particulares.
  
- c) Coinversión (120 salarios mínimos burocráticos).- Es el programa mediante el cual el Fovissste une sus recursos financieros a los de las instituciones de crédito, de los constructores particulares y de los trabajadores, para la construcción de viviendas.
  
- d) Adquisición por cuenta de terceros (80 salarios mínimos burocráticos).- Es el crédito hipotecario que se otorga a un trabajador para que éste adquiera la vivienda de su preferencia, estando a su cargo el pago de los gastos de escrituración y del diferencial existente entre el precio de venta y el tope del crédito.
  
- e) Construcción en terreno propio (80 salarios mínimos burocráticos).- Es el crédito hipotecario que se otorga a un trabajador propietario de un terreno que se encuentra debidamente a su favor y que cuente con todos los servicios de urbanización para la construcción de una vivienda.

- f) Programas de Autogestión (60 salarios mínimos burocráticos)  
Son aquellos que estimulan financieramente a los grupos de -  
trabajadores que cuentan con un terreno urbanizado, debida--  
mente escriturado a su favor y que tiene todos los servicios  
de urbanización para la construcción de viviendas
- g) Redención de pasivos (50 salarios mínimos burocráticos).-  
Es el crédito hipotecario que se otorga al trabajador que ad  
quirió una vivienda por su cuenta con crédito bancario, para  
la liberación y liquidación del mismo.
- h) Ampliación o mejoramiento de vivienda (40 salarios mínimos  
burocráticos).- Es el crédito hipotecario que se otorga a -  
un trabajador propietario de una vivienda para la ampliación  
reparación o mejoramiento de ésta en colonias populares.
- i) Crédito a la Palabra (20 salarios mínimos burocráticos).-  
Es el crédito que se otorga al trabajador propietario de una  
vivienda ubicada en la zona designada por la Secretaría de -  
Desarrollo Urbano y Ecología a través de los municipios en -  
programas específicos de mejoramiento de vivienda en colo--  
nias populares.
- j) Compra de Terrenos con Servicios (20 salarios mínimos buro-

cráticos).- Es el crédito hipotecario que se otorga para la adquisición de un terreno con servicios, con la finalidad de hacer a los trabajadores sujetos de programas habitacionales.

D) Propuesta de Reforma

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123 apartado B, fracción XI, inciso f, al regular las relaciones entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus respectivos trabajadores, dispone la obligación de proporcionar a dichos trabajadores habitaciones ba ratas, ya sea en arrendamiento o en venta.

Con este fin, el Estado estableció un Fondo Nacional de Vivienda, para constituir depósitos en favor de sus trabajadores y fijar créditos para adquirir habitaciones en propiedad o bien para construir, reparar, mejorar o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Así es como en el artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 de nuestra Carta Fundamental, en donde se pre

vé la constitución de depósitos en favor de los trabajadores, - con la finalidad de integrar un fondo de la vivienda con el mismo cometido prescrito en la Constitución.

De igual forma, la Ley del Instituto de Seguridad y -- Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en su artículo 3°, fracciones XIII y XIV impone con carácter obligatorio -- las prestaciones de arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto y los préstamos hipotecarios y financiamiento general para vivienda en cualquiera de las modalidades establecidas en la Ley Fundamental.

Es, bajo este marco jurídico, como ha venido operando el Fondo de la Vivienda del ISSSTE, implementando diversos programas de vivienda financiada y creando diversas líneas de crédito para alcanzar los objetivos antes citados.

No obstante, el esfuerzo realizado hasta el momento, - no se ha podido dar cabal cumplimiento a dichas finalidades, ya que no se ha contado con recursos económicos suficientes (sin - olvidar el factor inflación), pues prácticamente con los únicos con los que se cuenta para desarrollar todos los programas del Fondo de la Vivienda, son las aportaciones que las Dependencias y Entidades enteran, equivalentes al 5% y al 0.50% sobre el suel-

do básico de los trabajadores, previstos en las fracciones I y-III del artículo 101 de la Ley del ISSSTE y las cuotas del 0.50% que se deducen del sueldo básico de los trabajadores en los términos de la fracción III del citado artículo.

Así, con los cambios que se han suscitado en el mercado financiero y en razón de las nuevas políticas instrumentadas -- por el Gobierno Federal, ha sido necesario adecuar las líneas - de crédito que otorga el Fondo de la Vivienda a la realidad im- perante en el país. con la finalidad de otorgar mejores alternautivas a la población derechohabiente para lograr que en un cor- to o mediano plazo, adquieran una vivienda digna.

En razón a lo antes expuesto, se propone reformar el -- artículo 100 de la Ley del ISSSTE de la manera siguiente:

#### Artículo 100

I.- El Fondo y las Instituciones Bancarias deberán integrar y aplicar sistemas de financiamiento que permitan a los tra- bajadores obtener de una manera ágil y flexible, crédito ba- rato y suficiente mediante préstamos con garantía hipoteca- ria con plazos de amortización adecuados a las necesidades del trabajador, para la adquisición de vivienda, conforme a

la presente ley. Estos préstamos se harán por una sola vez.

Con esta sugerencia, se pretende de alguna manera ampliar el universo de atención en los programas habitacionales, en beneficio de un mayor y cada día más creciente grupo social, los trabajadores burócratas, a través de uno de los instrumentos o instituciones que integran la Seguridad Social.

Por último, debemos considerar que el hogar de cada trabajador, constituye la expresión más inmediata y aparente de su situación económica. Es el centro de su propia vida y de la de su familia: el centro desde el cual se dirige a su trabajo: el lugar donde come y duerme, donde pasa una gran parte de su tiempo libre y el que crea las condiciones de su vida familiar. Y sobre todo, constituye el lugar donde el trabajador, como individuo puede disfrutar de una vida digna y feliz. Además, se debe señalar que la calidad de su vivienda influye probablemente más que cualquier otro factor aislado de sus condiciones de vida, en la determinación de su comportamiento como miembro de la sociedad y como ciudadano.

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

PRIMERA.- El objeto de la actividad humana es disminuir elementos de inseguridad, ya que por el mismo devenir histórico del hombre, éste, en base a sus necesidades, da origen a instrumentos para preservar su integridad.

SEGUNDA.- Los movimientos sociales en Europa traen consigo circunstancias y consecuencias graves, en virtud de las cuales concientiza al Estado, para atender a la población que produce la riqueza, instaurando de una forma inmediata un sistema de protección en contra de siniestros o contingencias, denominado Seguro Social, tomando como base los esquemas utilizados por los Seguros Privados.

TERCERA.- La Seguridad Social en México, tiene su conformación a partir del Derecho del Trabajo y éste a su vez, a raíz del movimiento revolucionario que concluye con la Declaración de los Derechos Sociales de 1917, hasta separarse y formar una disciplina del Derecho Social.

CUARTA.- La Seguridad Social es un conjunto de instituciones jurídicas que tiene la finalidad de proteger al ser humano frente a cualquier riesgo que pueda afectar su estabilidad -

como miembro de una sociedad.

QUINTA.- Nuestra Carta Fundamental establece para los trabajadores asalariados, la aplicación como utilidad pública de la Ley del Seguro Social y para los trabajadores burócratas y militares la aplicación de la Seguridad Social conforme a --- ciertas bases mínimas, como lo señala la fracción XI, apartado B del artículo 123 de nuestra Constitución Política. Si el --- artículo 4° de la Ley del Seguro Social decreta que éste es un instrumento de la Seguridad Social, será necesario establecer - definitivamente en nuestra primera Ley, si se debe hablar de -- previsión social o de seguridad social.

SEXTA.- Conforme a la evolución de nuestras instituciones, se conformó un marco jurídico cada vez más amplio para regular con mayor efectividad el derecho de gozar de una vivienda digna.

SEPTIMA.- El Gobierno Federal deberá ampliar la obligación de inversión del sistema bancario, con el objeto de apoyar a la vivienda de interés social a través del programa del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda.

OCTAVA.- La transformación del Fovissste radica básica

mente en dos aspectos fundamentales, por un lado, deja la actividad de coordinación y de participación directa en la construcción de conjuntos habitacionales para convertirse en una instancia meramente financiera. Por otra parte, el financiamiento -- que otorga se reduce a 45% del costo total del inmueble, que -- puede ser de 130 salarios mínimos mensuales. La coordinación - con otras instituciones bancarias, dentro de las regulaciones - marcadas por el FOVI, permiten obtener otro 45% de financiamien to para el trabajador, comprometiéndose éste último a pagar 10% restante de enganche y la institución fungir como deudor solida rio. La reestructuración financiera y administrativa del ----- FOVISSSTE, le permitirá un funcionamiento más eficiente, con ma yores posibilidades de liquidez y revolvencia.

NOVENA.- En base a lo señalado en el desarrollo del pre sente trabajo, se deberá instaurar un mecanismo más eficiente - para realizar el proceso de adjudicación de vivienda dirigido a los trabajadores que realmente requieran la habitación con la - finalidad de hacer más equitativo uno de los fines de la Seguri dad Social.

DECIMA.- Se propone reformar el artículo 100 de la Ley del ISSSTE vigente con la finalidad de ampliar el artículo de - la manera siguiente:

ARTICULO 100.- El Fondo de la Vivienda y las Instituciones Bancarias, deberán integrar y aplicar sistemas de financiamiento que permitan a los trabajadores obtener de una manera ágil y flexible, crédito barato y suficiente, mediante préstamos con garantía hipotecaria - con plazos de amortización adecuados a las necesidades del trabajador, para la adquisición de vivienda, de conformidad a la presente Ley. Estos préstamos se harán por una sola vez.

## EL FOVISSSTE EN LOS ESTADOS

1973 - 1991

ENTIDAD	UNIVERSO DE ATENCION				CREDITOS OTORGADOS 1973 - 1988				CREDITOS OTORGADOS 1989 - JULIO DE 1991					CREDITOS OTORGADOS 1973 - JULIO DE 1991							
	DEMANDA		SATISFACIEN		VIV.	CRED. UNI.	SUB-TOTAL	% ATEN. CION	VIV.	CRED. UNI.	FOVI	% ATEN. CION	VIV.	CRED. UNI.	FOVI	% ATEN. CION	VIV.	CRED. UNI.	FOVI	% ATEN. CION	
	COZIVAN.	ESTIMADA	DEMANDA	HECHASIS.																	FINANC.
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)	(20)	(21)	
Aguascalientes	15738	9921	5748	4153	892	3428	4320	27.8	575	873		1448	14.4	1467	4301		5780	58.1			
Baja California	36527	19244	1054	10457	3153	2984	6137	33.7	394	2054		2150	12.7	3547	5049		8587	44.6			
Baja California Sur	15992	10081	3590	4491	1846	1571	2617	27.0	470	253		973	9.4	1466	2124		3590	25.6			
Coahuila	14537	7195	2439	4756	451	54	1195	13.0	248	974		1244	13.5	911	1520		2439	26.5			
Chihuahua	23567	22610	1471	14139	2874	1494	4348	20.1	357	1836	110	2103	9.3	3321	3130	110	4471	29.4			
Colima	12277	7862	1974	5826	772	419	1191	14.8	313	472		785	10.1	1085	891		1974	25.3			
Chiapas	49417	31278	4374	24902	1398	1180	2578	8.3	316	1482		1799	5.7	1714	2642		4374	14.0			
Chiuauhua	40000	25214	8321	14895	3550	2683	6233	25.5	950	1138		2088	8.3	4500	3821		8321	31.0			
Durango	34427	21828	3414	18414	1194	1177	2371	11.1		1043		1843	4.8	1194	2220		3414	15.6			
Guanajuato	47134	29713	1794	22917	3178	1549	4727	13.9	775	1291		2087	6.9	3753	2843		4794	22.9			
Guerrero	60484	38255	4253	32002	2658	1972	4040	10.5	582	1711		2213	5.8	2570	3683		4253	16.3			
Hidalgo	38412	24341	4534	19805	1022	1917	2939	12.0	374	1130		91	1577	4.5	1378	3047	91	4534	18.6		
Jalisco	64573	41947	8173	33974	4973	2811	6884	16.4		1189		100	1289	3.1	4973	4000	100	8173	19.5		
Mexico	39781	25677	24562	515	9740	9984	19784	27.7		4679	179		4858	19.4	9746	16443	179	24562	77.9		
Michoacan	60717	38275	8553	29722	3082	2837	5919	15.6	771	1712	2	149	2434	6.9	3853	4549	2	149	8553	22.3	
Morales	26497	16793	4041	12659	1167	2010	3177	18.8		867			867	5.2	1147	2677			4041	24.2	
Nayarit	18568	11795	1794	9709	523	482	925	7.4	300	571			871	7.4	823	973			1794	15.3	
Oaxaca	40882	25772	4842	20930	2193	1664	3797	14.8	149	828		48	1045	4.0	2342	2432	48		4842	18.8	
Puebla	61320	38456	3785	34871	918	1077	1955	5.2	825	965			1790	4.4	1743	2042			3785	9.8	
Queretaro	49279	31045	4941	24104	2655	2077	4132	13.4	621	1091	300	817	2829	9.1	2674	3168	300	817	4941	22.4	
Veracruz	21992	13843	3356	18507	1491	1129	2620	18.5		547	139	50	736	5.3	1491	1676	139	50	3356	21.6	
Yucatan	13116	8457	2264	4197	1057	307	1364	14.0	268	636			876	10.4	1371	943			2264	24.7	
Zacatecas	41103	25911	5387	20524	1417	2075	3492	13.5	290	1329	214	62	1895	7.3	1707	3494	214	62	5387	20.8	
B.F. Zona Norte	41829	25844	4277	19287	2858	1519	4377	17.4	681	1126			1190	7.3	3542	2735			4277	21.3	
B.F. Zona Oriente	37780	23816	4074	17442	2447	1863	4310	18.4	677	1087			1764	7.4	3124	2950			4074	25.5	
B.F. Zona Poniente	23227	14831	3128	11703	1538	510	2048	13.9	654	426			1080	7.3	2192	934			3128	21.1	
B.F. Zona Central	53268	33590	8107	25473	4992	2110	6282	18.6	633	1272			1195	5.7	4725	3382			8107	24.1	
B.F. Zona Este	17017	10727	1264	9443	408	239	447	6.0	212	425			637	5.9	626	664			1264	12.0	
B.F. Zona Sur	88802	54719	8149	44570	3761	2014	5915	10.9	634	1504		96	2234	4.1	4535	3518	96		8149	14.9	
B.F. Zona Norte	24464	15422	3179	11446	1198	1940	3068	19.4	452	456			998	5.9	1560	2416			3179	25.8	
B.F. Zona Sur	21484	13649	2738	18931	389	484	1393	10.2	758	587			1345	9.8	1374	991			2738	20.8	
B.F. Zona Oriente	180748	113944	10580	103364	7959	5240	8836	8.6		1744			1744	1.5	3576	8784			10580	9.3	
B.F. Zona Poniente	732861	416303	23813	122490	13436	7971	21467	16.2	140	2246			2460	1.4	13376	10217			23813	16.3	
B.F. Zona Central	177856	114230	17488	94632	8141	5596	13737	13.6	1326	2425			3781	3.3	9447	8021			17488	15.6	
B.F. Zona Este	133208	83487	8041	75364	2512	3794	6366	8.4	180	1553			1735	2.1	2892	5349			8041	9.5	
B.F. Zona Sur		501	501							261	240			501		261	240			501	
TOTALES	11864454	11175838	236402	929436	94540	80431	174971	14.9	14852	43982	1184	1413	41431	5.2	119392	124413	1184	1413	236402	20.1	

- 130 -

/ ESTADISTICAS DE POBLACION MEXICANAMENTE, ISSSTE, AÑO DE 1990 Y AGENCIA ESTADISTICA 1990, ISSSTE. CIFRAS PRELIMINARES

/ DE ACUERDO CON EL CENSO DE RECURSOS HUMANOS DEL GOBIERNO FEDERAL DE 1975, LA POBLACION QUE DEBIA VIVIR EN LA ENTIDAD REPRESENTA EL 63.04% DE LA POBLACION COZIVAN DEL FOVISSSTE

/ LA SATISFACCIÓN DE LA DEMANDA REPRESENTA EL NUMERO DE CREDITOS OTORGADOS POR FOVISSSTE Y SU EXPRESION PORCENTUAL EL GRADO DE ATENCION POR ENTIDAD FEDERATIVA

/ EL PORCENTAJE DE ATENCION ESTA EN FUNCION AL 63.04% DE LA POBLACION DEMANDANTE SEGUN CIFRAS DEFINITIVAS CORRESPONDIENTES A 1988

/ S T 6 A LOS PORCENTAJES DE ATENCION ESTAN EN FUNCION DE LA POBLACION DEMANDANTE CALCULADA CON CIFRAS 1990 (VERSE AGENCIA ESTADISTICA 1990 ISSSTE)

FUENTE: FOVISSSTE, SUBDIRECCION DE FINANZAS, DEPTO. DE PLANEACION Y ESTADISTICA, 1991.

23-09-91

## BIBLIOGRAFIA

ALONSO OLEA, Manuel. Instituciones de Seguridad Social. -- Quinta Edición, Instituto de Estudios Políticos, España, -- 1974.

BERNALDO DE QUIROZ, Juan. Antecedentes de la Seguridad Social, Origen y Naturaleza, IMSS, México, 1975.

BRICENO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, Editorial Harla, México, D.F., 1987.

CANABELLAS TORRES, Guillermo y Luis Alcalá Zamora y Castillo Tratado de Política Laboral y Social. Tomo III, Tercera Edición, Editorial Helaista, S.R.L. Argentina, 1982.

CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático, Segunda Edición, Editorial Pac, S.A., México, D.F. 1985.

CORDINI A. Miguel. Derecho de la Seguridad Social, Editorial Hudeba, Buenos Aires, Argentina, 1966.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, D.F.

DEVEALI L. Mario. Lineamientos de Derecho del Trabajo, Segun da Edición, Editorial TEA, Buenos Aires, Argentina, 1953.

FERRARI, Francisco de. Los Principios de la Seguridad Social. Ediciones de Palma, Buenos Aires, Argentina, 1972.

GARCIA GARCIA, Fernando Augusto. Fundamentos Eticos de la Seguridad Social, UNAM, México, D.F., 1968.

GARCIA CRUZ Manuel. La Seguridad Social en México, Tomo I, Editorial B. Costa Amic, Editores, México, 1973.

GARCIA OVIEDO, Carlos. Tratado Elemental de Derecho Social. Sexta Edición, Editorial E.I.S.A., Madrid, España, 1954.

GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. Editorial UNAM, México, D.F. 1978.

GORI MORENO, José María. Derecho de la Previsión Social. Editor Ediar, Soc. Anon, Editores, Argentina, 1956.

LAMAS, Adolfo. Seguridad Social en la Nueva España, UNAM, México, 1964.

MEILAN GIL, José Luis. El Mutualismo Laboral, Estudio Jurídico, Editorial, Junta de Estudios Económicos Jurídicos y Sociales, Madrid, España, 1963.

ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Introducción a la Seguridad Social, OIT, GINEBRA, Suiza, 1970.

PEREZ LENERO, José. Fundamentos de la Seguridad Social, Editorial Aguilar, Madrid, España, 1956.

POSADA G. Carlos. Los Seguros Sociales obligatorios en España, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, Segunda Edición, 1946.

REMOLINA ROQUENI, Felipe. Evolución de las Instituciones y del Derecho del Trabajo en México, STYPS., 1976.

ROBLETE TRONCOSO, Moisés. El Derecho del Trabajo y la Seguridad Social en Chile, Editorial Jurídica, Santiago de Chile, 1949.

SANCHEZ LEON, Gregorio. Derecho Mexicano de la Seguridad Social, Cárdenas Editor, México, D.F., 1987.

TENA SUCK, Rafael; Italo, Hugo. Derecho de la Seguridad Social, Editorial Pac, S.A., México, D.F., 1990.

TRUEBA URBINA, Alberto. La Nueva Legislación de Seguridad Social en México, Historia, Teoría, UNAM, México, D.F., --- 1977.

Et Al. Secretaría de la Presidencia. Seguridad Social. Editorial Mexicano, México, D.F., 1976.

Et Al. Vivienda para Mexico, Fernando Fernández Ediciones.- 1976.

WALKER LINARES, Francisco. Nociones Elementales de Derecho del Trabajo, Quinta Edición, Editorial Nacimiento, Santiago de Chile, 1975.

WILCOX, Clair. Hacia la Prosperidad Social, Editorial Limusa, Wiley, S.A., México, D.F., 1971.

## LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. --  
Colección Porrúa, Nonagésima Tercera Edición, Editorial --  
Porrúa, México, 1991.

Ley Federal de Vivienda, Colección Porrúa, Novena Edición.  
Editorial Porrúa, México, 1989.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. --  
Colección Porrúa, Vigésima Novena Edición, Editorial Porrúa,  
México, 1992.

Ley del ISSSTE, Colección Porrúa, Vigésima Novena Edición.  
Editorial Porrúa, México, 1992.

Legislación Federal del Trabajo Burcrático, Colección ----  
Porrúa, Vigésima Novena Edición, Editorial Porrúa, México,  
1992.

Ley del Seguro Social, Colección Porrúa, Cuadragésima Sépti-  
ma Edición, Editorial Porrúa, México, 1990.

Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del ISSSTE,  
Colección Porrúa, Vigésima Novena Edición, Editorial Porrúa,  
México, 1992.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Secretaría de Progra-  
mación y Presupuesto, México, 1989.

Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, Secretaría de Desa-  
rrollo Urbano y Ecología, México, 1990.