

270  
Jey



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"UNA NUEVA FASE ORGANIGA Y  
FINANCIERA DEL INFONAVIT"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A ,  
DAVID FRANCO LOMELI



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.

## INDICE

### INTRODUCCION

#### CAPITULO I

##### LA ADMINISTRACION PUBLICA

1.- Actividad Legislativa del Estado	1
2.- Actividad Jurisdiccional del Estado	25
3.- Actividad Administrativa del Estado	38

#### CAPITULO II

##### LA ADMINISTRACION PUBLICA PARASTATAL

1.- Concepto	63
2.- Los Organismos Descentralizados	64
a) Fines	68
b) Formas de la Descentralización Administrativa	69
3.- Creación de las Instituciones Descentralizadas por servicio	70
a) Concepto de Descentralización Administrativa por servicio	70
b) Elementos	71
c) Criterio Legal	75

#### CAPITULO III

##### EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES

1.- Antecedentes	77
2.- Organización Administrativa	80

a) Organos Tripartitas	80
b) Marco Jurídico	92
a) Esquema Conceptual de la Administración	93
d) Objetivos	94
e) Funciones, Sistemas e Instrumentos	94
3.- Situación Finnciera	100
a) Aportaciones Empresariales e Inversión	100
b) Aplicación de Recursos	103
4.- Crédito	104
a) Criterios de Crédito	104
b) Montos de Crédito	105
c) Características del Crédito	110
d) Alcance Social	112
e) Requisitos para obtenerlo	112

C A P I T U L O   I V  
 REFORMAS A LA LEY DEL INFONAVIT

1.- Aspecto Financiero	114
2.- Aportaciones Patronales	114
3.- Otorgamiento de Créditos a los Trabajadores	116

C O N C L U S I O N E S	124
-------------------------	-----

B I B L I O G R A F I A	132
-------------------------	-----

## INTRODUCCION

La Tesis que presento, significa en lo personal, la satisfacción de ver realizadas parte de mis inquietudes enfocadas en el campo del Derecho Administrativo.

El propósito de este modesto trabajo, no se limita solamente a señalar las reformas, adiciones y derogaciones que se efectuaron a la Ley del INFONAVIT en su aspecto orgánico y financiero; sino por el contrario, pretendo dar un panorama general de lo que es la Administración Pública Paraestatal en donde quedan incluidas las empresas públicas, los organismos descentralizados y los fideicomisos, ya que mucho se discute la participación que tiene el Estado en estos organismos. Además veremos los antecedentes que dieron origen al INFONAVIT, su fundamento constitucional y su estructura interna.

Por lo tanto, he de señalar que la idea que dio origen al presente estudio, es la de dar a conocer en una forma sencilla las reformas a la Ley del INFONAVIT, con lo que se confirma el propósito que ha tenido el Ejecutivo Federal en beneficiar a los trabajadores, proporcionando los elementos que den una justicia en la resolución del problema de la vivienda en forma limpia y armoniosa con el medio ambiente, tarea de todos pero en donde el Instituto tiene una gran responsabilidad para atender de manera descentralizada a todos los estados de la república y favorecer la reordenación nacional.

**UNA NUEVA FASE ORGANICA Y FINANCIERA DEL INFONAVIT.**

## CAPITULO I

### LA ADMINISTRACION PUBLICA

La satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente - por el estado. Para ese objeto este se organiza de una forma especial adecuada sin perjuicio de que otra organización realicen excepcionalmente la misma función administrativa.

La organización especial de que hablamos constituye la administración pública, que debe entenderse desde el - punto de vista formal como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales, y que desde el punto de vista material es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones - con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión. (1)

Desde el punto de vista formal, la administración pública es parte, quizá la mas importante de uno de los poderes en los que se encuentra depositada la soberanía del estado, es decir, Poder Ejecutivo.

La administración pública no tiene, como tampoco tienen ni el poder ejecutivo ni los demás poderes, una personalidad propia; sólo constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad mínima, la personalidad misma del estado.(2)

(1) A. Molinor.- Administración Pública-Unesco.-Pag.18.

(2) Gabino Fraga.- Derecho Administrativo-Pag.119.

La actividad del estado se origina en el conjunto de operaciones y tareas, así como facultades para actuar; jurídicas, materiales y técnicas, que les corresponden como persona jurídica de derecho público y que realiza por medio de los órganos que integran la administración pública, tanto federal, local y municipal.

La opinión moderna en contra de los conceptos tradicionales de la teoría constitucional se encuentra en todo su vigor, además del concepto de atribución, el propio estado en su concepto es objeto de una consideración crítica en los sistemas modernos que pretenden eliminar conceptos ambiguos, para dar paso a una teoría administrativa, apoyada en las nociones que han pasado por el tamiz de la depuración.

La jurisprudencia administrativa no debe emplear con liberalidad el término de atribución como base del derecho administrativo mexicano, debe de tomarse en cuenta que - la mayor parte de los tratadistas de esta materia, no - se valen de ese concepto para constituir sistemas u oposiciones y mucho menos opiniones, ya que se podría originar confusión y malentendidos que deben evitarse en - una disciplina en protección, proyección o en proceso - de elaboración. (3)

#### I.- ACTIVIDAD LEGISLATIVA DEL ESTADO.

El problema de la personalidad del estado es uno de los mas discutidos en la teoría del derecho público.

Las principales corrientes doctrinales se pueden reducir a dos categorías; las que niegan y las que afirman dicha

(3) Andrés Serra Rojas.- Derecho Administrativo.-Pags.19, 20 y 21

personalidad dentro del primer plano existen varias ten  
dencias: unas que suponen una doble personalidad del es  
tado; y otras que suponen que siendo única la perso  
nali  
dad, se manifiesta por dos voluntades, que finalmente -  
las que sostienen que sólo existen una personalidad pri  
vada del estado como titular de un patrimonio y no para  
el ejercicio del poder público, pues en este aspecto el  
estado no es titular de derechos sino un simple ejecu--  
tor de sus funciones.

La teoría de la doble personalidad del estado sostiene  
la existencia de una personalidad de derecho público y  
otra de derecho privado; la primera como titular de dere--  
chos y obligaciones de caracter patrimonial.

Esta teoría, que es la admitida por la legislación y ju  
ris  
prudencia mexicanas, es objetada porque ella implica  
una dualidad incompatible con el concepto unitario que  
del estado tiene la doctrina moderna, se afirma que la -  
doble personalidad sería admisible sólo en el caso de -  
que se demostrara la publicidad y finelidades u objeti--  
vos del estado.

La teoría de la personalidad única con doble voluntad, -  
consiste en afirmar que, normalmente, el estado desarro--  
lla una actividad imponiendo sus determinaciones, en -  
vista de que estas emanan de una voluntad con caracte--  
res especiales de superioridad respecto de los indivi--  
duos, es decir, de una voluntad soberana; pero que en -  
determinadas ocasiones no es necesario proceder por vía  
demando, sino que el estado puede someterse, y de hecho

se somete al principio que domina las relaciones entre los particulares, o sea, al principio de la autonomía - de la voluntad, principio que consiste en que ninguna - persona puede por acto de su voluntad producir efectos - respecto de otra si esta no concurre manifestando su pro -  
pia voluntad.

Esta teoría ha sido objeto de varias impugnaciones, pues se sostiene que constituye una falta de lógica pensar - que en una voluntad pueda tener características diferentes: que en unos casos sea superior y que en otros sea igual a la de los individuos.

Como reacción a las teorías que afirman la doble personalidad y la personalidad única del estado, la doctrina del derecho público basada en el método realista, sos- - tiene que no es necesario el concepto de la personalidad para reconocer las actividades patrimoniales del estado.

Afirma que los derechos y el patrimonio pueden individualizarse fuera de la idea de un titular; que los dere -  
chos son objetivos por su origen y por su naturaleza, -  
ya que con ellos emanan de las relaciones sociales que -  
imponen ciertas normas de conducta, y su valor y eficiencia dependen de las reglas sociales, no de la voluntad -  
de las personas; que el patrimonio es perfectamente con -  
cebible en una forma puramente objetiva, como un conjun -  
to de bienes afectados a un fin determinado; que cuando ese fin es la satisfacción de las necesidades individa -  
les, se tiene el patrimonio privado, y cuando es la satis -  
facción de necesidades colectivas, se tiene el patri

monio privado, y cuando es la satisfacción de necesidades colectivas, se tiene el patrimonio público.

Nuestra actitud frente a estas teorías y a las demás que sobre el particular se han expuesto, consiste en citar las consideraciones como simples construcciones de técnica jurídica cuyo valor depende de la utilidad que pueden prestar para explicar los fenómenos.

Colocados en esta situación y teniendo que elegir por alguna de las tendencias indicadas, nos inclinariamos por alguna de las tendencias indicadas, nos inclinariamos por la tesis de la personalidad jurídica del estado, puesto que además de ser útil y permitir la explicación de los hechos por ideas a las que estamos acostumbrados, es como antes se dijo, la que mas concuerda con el sistema adoptado por nuestra legislación.

En efecto, el sistema de la constitución mexicana, basado sobre las ideas de las constituciones americana y francesa, es el considerar la soberanía como un poder de voluntad superior, como un derecho cuyo titular es la nación.

El código civil considera como personas morales a "la nación, los estados y los municipios".

"La personalidad depositaria de la potestad pública es de incuestionable y no necesita mas comentarios", dice el maestro Salvador Urbina (la doble personalidad del estado, en revista de derecho y jurisprudencia, de 1930).

En cuanto a la actividad del estado, que prescinde de su

pone de su poder de mando, la misma constitución, en sus artículos 27, 73, fracciones VIII, XIX, y XXX y 134, reconoce la posibilidad de su existencia.

Por otra parte de acuerdo a su tesis jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1917 - 1965), segunda sala, tesis - 87. El estado puede manifestarse bajo dos fases distintas, la primera como entidad soberana, encargada de velar por el bien común, por medio de dictados de observancia obligatoria y como entidad jurídica de derecho civil capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones semejantes a los de las personas civiles.

No tendríamos inconveniente en admitir la doble personalidad de el estado, si no fuera porque creemos que no es necesaria, pues con personalidad única el estado desarrolla actividades entre las cuales se puede hacer una diferenciación, no por virtud de que provengan de personas diferentes, sino en razón de que en unos casos están sujetas a un régimen de derecho público y en otros al de derecho privado especial o al derecho común.

La diversa aplicación de estos regímenes tiene su origen en el diverso grado de intimidad que guarde la actividad desarrollada con la realización de atribuciones fundamentales que al estado competen, según se ha demostrado al ocuparnos de la distinción entre el derecho público y el privado y de la naturaleza de las normas que integran el derecho administrativo, a cuyos lugares nos remitimos para fijar el criterio de los casos en los -

cuales el estado no se encuentra sometido al derecho pú  
blico.

Quedaría sin embargo, pendiente de destruirse la objeción que se ha formulado, y que consiste en declarar inconcebible que una misma voluntad se imponga unilateralmente en ciertas ocasiones y que en otras busque la colaboración voluntaria de los particulares.

Creo que esa objeción puede hacerse a un lado si se piensa que, de la misma manera que el estado limita su acción frente a los individuos reconociéndoles a estos una esfera de autonomía que las constituciones de los estados modernos reconocen en el capítulo de las libertades individuales, así también puede autolimitarse frente a los particulares y prescindir de su poder de mando para someterse a normas de derecho civil especial o común.

Sólo nos queda para terminar este punto, volver a insistir en que nuestra opinión consiste en que aceptamos la teoría de la personalidad del estado, en tanto que es una construcción artificial de la técnica jurídica, cuyo valor perdurara mientras que no se realiza otra que la sustituya con ventaja.(4)

El estado moderno, a diferencia de otras épocas, se caracteriza por ser el creador del derecho, toda norma jurídica emana de el poder público y tiene por misión realizar actos jurídicos creados de situaciones jurídicas generales y obligatorias, abstractas e impersonales.

La función legislativa es una actividad creadora del de

(4) Gabino Fraga.- Derecho Administrativo-Págs.120, 121 y 122.

recho objetivo del estado, subordinada al orden jurídico y consiste en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política.

El derecho legislativo o derecho parlamentario es la disciplina que regula esta importante función del estado, - hay un método, una competencia y una técnica para legislar, que encomienda al poder legislativo federal, sólo - por excepción y con expresa indicación constitucional, - pueden los otros poderes realizar actos legislativos o situaciones cuasi-legislativas.

Como todas las funciones del estado, la función legislativa del estado es aquella que realiza el poder legislativo, encaminada a la creación de la ley, es decir, los actos reglados son aquellos que generan situaciones jurídicas generales.

La Ley dice del vecchio, es el pensamiento jurídico deliberado y consciente, expresado por órganos adecuados que representan la voluntad preponderante.

Como indicamos el criterio formal se refiere al órgano - que tiene a su cargo la función legislativa, que corresponde formalmente al propio poder legislativo, que es - el órgano que labora la legislación, así como las legislaturas de las entidades federativas, que expiden leyes ordinarias o comunes de acuerdo a su competencia.

El acto típico de la función legislativa es la ley, que puede definirse como una manifestación de voluntad que

tiene por finalidad producir una situación jurídica general tanto en materia federal, como en los casos en que el congreso actua como legislatura local.

"La realidad nos enseña, dice Dávila Gómez, que algunas veces el poder ejecutivo legisla, el poder legislativo juzga y el poder judicial administra. Que ello sea, pero siempre con apoyo en la ley".(5)

Entonces bien la función legislativa tiene dos puntos - uno formal y otro material, desde el punto de vista - formal es la actividad que el estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el poder legislativo.

En México, la función legislativa formal es el conjunto de actos que cada una de las cámaras puede realizar en forma exclusiva, el concepto de función legislativa formal, en oposición al de la función legislativa material, no es simplemente teórico, como pudiera pensarse, sino que tiene su base en el derecho positivo mexicano.

El artículo 70 de la Constitución Política Mexicana dispone que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto, tratando de buscar antecedentes que aclaran el sentido de esta disposición, encontramos que ya desde el texto primitivo de la Constitución de 1857, el artículo 64 distinguía las resoluciones del congreso en leyes o acuerdos económicos.

En la discusión habida en el constituyente con motivo - de ese precepto, el diputado Moreno expresó la conveniencia de que las resoluciones del congreso tengan el ca--

(5) Andrés Serra Rojas.- Derecho Administrativo. Pags.43, 46 y 49

racter de ley o decreto, estableciendo la distinción de que mientras la ley se refiere a un objeto general, el - decreto sólo comprende un objeto particular.

Sin embargo, en esta ocasión se adoptó el criterio de la comisión, según el cual toda resolución legislativa del congreso no puede tener mas carácter que el de la Ley. - (6)

Posteriormente, en la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874, el artículo 64 de la Constitución de 1857, que corresponde al artículo 70 de la Constitución de 1917, se modifico aceptando que las resoluciones del Congreso tienen el carácter de leyes o decretos, es decir, parece admitir que existe una diferencia, en razón de la diversa naturaleza, entre las resoluciones del po der legislativo.

A pesar de lo cual, y sólo por emanar del mismo poder, a todas se les sujeta al mismo régimen.

Debemos aclarar que la distinción a que nos venimos refi riendo se ha echado en el olvido en la práctica, en don de propiamente no se sigue ningún criterio para distinguir de una ley y un decreto.

Si como mas arriba se ha citado, las funciones del esta do tienen una doble eficacia; una que corresponde a su - caracter formal y otra al carácter material, importa es tudiar en este lugar, la eficacia del acto legislativo en su consideración formal.

Ahora bien del carácter formal del acto legislativo se

(6) Zarco.- Historia del Congreso Constituyente.-Pag.449

deriva el principio de la autoridad formal de la ley, - que significa que todas las resoluciones del Poder Legislativo no pueden ser derogadas, modificadas o aclaradas más que por otra resolución del mismo poder y siguiendo los mismos procedimientos para la formación de la resolución primitiva.

Este principio se encuentra consignado en forma expresa en la fracción-F, del artículo 72 de la Constitución, - que señala; que en la interpretación así como: en la reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos. De este principio de la autoridad formal de la Ley se originó en un encuentro de nuestro país, la práctica de someter al poder legislativo y dar forma de ley a actos que están - en las facultades de dicho poder, pero a los cuales se trató de dar la fijeza y estabilidad que derivan de las múltiples formalidades a que está sujeto el acto legislativo.

Así, pueden citarse muchísimos casos de contratos, de - concesiones y de otros actos administrativos que el poder ejecutivo sometía a la aprobación del congreso para revestirlos de una formalidad que, por ser complicado - destruirla, garantizaría la permanencia y seguridad de - aquellos.

A pesar de que nuestra tradición jurídica fue constante en la práctica a que acabamos de referirnos, el examen de ella a la luz de los principios jurídicos que dominan nuestro sistema constitucional obliga a rechazarla por -

no ajustarse a los principios citados.

En efecto, como entre las facultades atribuidas al Congreso no está la de aprobar otros actos que los que expresamente se le atribuyen ni tienen ninguno de los poderes facultad para ampliar la esfera de competencia que la Constitución señala, la intervención en el caso del poder legislativo es jurídicamente ineficaz y no da ningún valor al acto al cual se refiere.

De manera que puede afirmarse que el principio de la autoridad formal de la ley sólo se refiere a los actos - que el poder legislativo realiza dentro de la esfera de su competencia.

Como una consecuencia derivada de la autoridad formal de las leyes, se encuentra la de la clasificación de las mismas por razón del poder que en ellas intervienen y del procedimiento para su formación y para su modificación.

Desde este punto de vista, se pueden agrupar en dos categorías las leyes constitucionales; y las leyes ordinarias, comunes o secundarias.

Las primeras son aquellas que emanan del poder legislativo constituyente, después de un procedimiento laborioso y complicado que se determina por el artículo 135 de la propia Constitución. En los siguientes terminos: la presente Constitución puede ser adicionada o reformada.

Para que las reformas o adiciones lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, -

por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

La definición de Ley Constitucional desde el punto de vista formal se precisa, pues, independientemente de su contenido, por el procedimiento mas complicado de su elaboración y por el órgano especial que en ella interviene. A diferencia de la Ley Constitucional, la Ley Orgánica, común o secundaria emana del Poder Legislativo ordinario, que al efecto sigue un procedimiento mas sencillo que el previsto para la Ley Constitucional. En nuestro país, el Poder Legislativo Ordinario o construido, está formado por el Congreso General, compuesto por la Cámara de Diputados y por la de Senadores, y el procedimiento para la elaboración de leyes se limita a la aprobación del proyecto por las dos Cámaras.

Se ha pretendido que además de Leyes Constitucionales y Leyes Ordinarias, existen otras categorías, como son las Leyes Orgánicas o Reglamentarias y de Leyes que emanen de la Constitución.

Respecto de las Leyes Orgánicas y de las Reglamentarias podemos afirmar que desde el punto de vista formal no existe ninguna diferencia que las separe de las ordina-

rias, ya que al igual que estas, son algunas elaboradas por el Poder Legislativo constituido siguiendo el procedimiento normal consiguado en el numeral 72 de la Constitución.

De tal manera que por este concepto las leyes llamadas Orgánicas y las Reglamentarias tienen la misma autoridad formal que las Leyes Ordinarias, sin que haya razón para darles preeminencia sobre estas últimas.

Es cierto que algunos preceptos constitucionales, entre los cuales se consignan la denominación de Ley Orgánica y que muchas leyes llevan esta denominación; pero ello no proporciona base para concluir que la Ley Orgánica tiene una autoridad formal material mayor que la ordinaria, pues es tanto como afirmar que aquella esta sujeta a su formación a un procedimiento mas complicado que la última, lo cual no podrá demostrarse con los textos constitucionales.

Lo mas que puede admitirse para no destruir la terminología, es considerar a las Leyes Orgánicas y a las Reglamentarias como especies dentro del género "Leyes Ordinarias", y aplicar respectivamente esas denominaciones a las normas que regulan concretamente la formación y funcionamiento de órganos del poder público o que concretan y desarrollan bases establecidas en la Constitución.

Pero tanto en el primer caso, en que la denominación se atribuye por el objeto de la Ley, como en el segundo, en que la desarrolla y en que la norma parte de otra de un grado superior a la cual concreta, no puede encontrarse

Por razón del principio indicado, una ley respecto de la cual se han satisfecho todos los requisitos indispensables para su formación, adquiere desde el momento de su promulgación por el ejecutivo que le da autenticidad, y ejecutoriedad, el carácter de un acto legislativo formal que no puede ser derogado ni modificado sino por otro acto que tenga el mismo carácter, y esto a pesar de que la primera ley señale o tenga, por aplicación de principios generales, una fecha posterior de vigencia.-  
(7)

Al mismo tiempo, y como consecuencia del mismo principio, la ley formulada con posterioridad deroga a la anterior, a pesar de que los preceptos de esta última no hayan empezado a regir por no haberse cumplido la condición o el plazo establecidos para iniciar su vigencia.

Así, por ejemplo, se dicta una ley que de acuerdo con sus disposiciones, empiece a regir hasta los quince días siguientes a su publicación.

Supongamos que dentro de ese plazo se dicte otra ley con disposiciones diferentes sobre el mismo objeto que la primer, y señale al día siguiente de su publicación para entrar en vigor.

Por aplicación del principio de autoridad formal, la segunda ley deroga a la primera a pesar de que la vigencia de esta se haya fijado para fecha posterior a la segunda.

La función legislativa también puede apreciarse desde el punto de vista objetivo o material, o sea prescindiendo

(7) Artículo 3o. del Código Civil para el D.F.

(8) Jurisp.de la S.C. de J. 1917-1975, 2a. Sala, Tesis-374 Pags. 622 y 623.

mas que diversidad de contenido, pero la diversidad de forma con las leyes que emanan del Poder Legislativo ordinario y que ni organizan autoridades ni desarrollan bases constitucionales, sino que son formuladas en uso de una facultad general.

Se dice por otra parte, que hay una categoria de leyes cuya calidad de supremas es reconocida por el artículo 133 Constitucional, al decir: "Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que están de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados".

Sin embargo la redacción misma del precepto da idea muy clara que su alcance es de resolver el conflicto entre las leyes federales y las leyes locales que pudieran contradecirlas; pero no el de establecer una categoria especial de leyes emanadas de la Constitución oponiendolas a leyes que no emanen de ella, pues el sistema de estas que todos los actos de los poderes públicos tengan su fuente en la Constitución.

El principio de la autoridad formal de la ley es el único que puede dar el criterio necesario para resolver algunos conflictos que lleguen a suscitarse con motivo de la vigencia que una legislación determinada.

de su autor y de la forma como se realiza y sólo se considera la naturaleza intrínseca del acto en el cual se concreta y exterioriza; la ley que está constituida por una manifestación de voluntad encaminada a producir un efecto de derecho. Es decir, la ley sustancialmente constituye un acto jurídico.

El efecto de derecho produce la ley, es el que viene a darle su carácter distintivo, pues como mas arriba se - indicó, una de las clasificaciones de los actos jurídicos se basa precisamente en el efecto jurídico que a - consecuencia de ellos se origina.

Ahora bien, siguiendo esa clasificación, podemos afirmar que la ley desde el punto de vista material se caracteriza por ser un acto que crea, modifica o extingue una - situación jurídica general, por lo que cabe definirla, - como lo hace Duguit: diciendo que es todo acto emanado - del estado, conteniendo una regla de Derecho Objetivo.

Produciéndose a consecuencia de la ley una situación jurídica general, en ella se encuentran los caracteres - que a esta corresponden, es decir, que es, por su naturaleza misma, abstracta e impersonal; es permanente, o sea que los derechos que otorga o las obligaciones que - impone no se extinguen por su ejercicio o cumplimiento, y puede ser modificada por otra ley.

Existen casos en que pudiera dudarse de la generalidad - de la ley por referirse esta a una institución o a un - organismo en particular. Por ejemplo, la ley orgánica - de una Secretaría de Estado, la de organización de la -

Tesorería de la Federación, etc.

Si en estos casos hay motivo de confusión, tiene que ser sólo aparente, pues la circunstancia de que la ley se refiera a una materia determinada no impide su generalidad, ya que está en los casos citados encierra normas de competencias, procedimientos, y demás, que revisten los caracteres de las situaciones jurídicas.

La generalidad de la ley debe estimarse como la esencia de la función legislativa al grado de que como una garantía contra las arbitrariedades de los gobernantes, - que es precisamente el fundamento racional e histórico del principio de la generalidad, la constitución en su artículo 13, ha consignado como un derecho del hombre - el de que "Nadie puede ser juzgado por leyes privativas", es decir, por leyes que no sean generales.

La Suprema Corte de Justicia ha admitido sin reserva estos principios al establecer jurisprudencia definida en el sentido de que "Es caracter constante de las leyes, - que sean de aplicación general y abstracta (es decir, - que deben contener una disposición que no aparezca después de aplicarse a un caso concreto y previsto y determinado de antemano, sino que sobrevivan a esta aplicación y se apliquen sin consideración de especie o de persona, a todos los casos idénticos que provienen, en tanto que no sean abrogadas). Una ley que carece de estos caracteres, va en contra del principio de igualdad garantizado por el artículo 13 constitucional, y aun deja de ser disposición legislativa en el sentido material puesto que le falta algo que pertenece a su esen-

cia".(9)

Es por esto por lo que no podemos admitir que para que la ley exista basta que de lugar a un orden jurídico nuevo, independientemente que la disposición sea de carácter general o sólo se refiera a algún caso particular.

El criterio de novedad sustituido al de la generalidad parece de fundamento legal y doctrinal y lejos de eso, viene a arrojar confusión sobre los verdaderos caracteres de las funciones del estado, pues, como veremos mas adelante, a la función administrativa y en parte a la judicial, corresponde la creación de situaciones jurídicas individuales.

Semejante tesis ha sido sostenida por algunos autores, entre quienes podemos citar a Laband, que en su tratado de Derecho Público, indica que: "La función de la ley no excluye de ninguna manera la posibilidad de la existencia de una ley que sienta una regla de derecho aplicable a un hecho único o destinada a regular jurídicamente una relación individual", y agrega mas adelante: "Esta libertad plena y completa (del órgano legislativo) es necesaria a la legislación en el sentido material de la palabra, puesto que es cierto que las leyes sirven, por regla general para crear un derecho nuevo...".(10)

"No aceptamos la doctrina de la generalidad, dice Manuel María Díez, ya que la ley puede ser normalmente general, pero no esencialmente, la tesis que tiene nuestra preferencia es la de la novedad jurídica sustentada por - - Laband".(11)

(9)Jurisp.de la Suprema Corte de Just.1917-1965 Pleno-  
sis-17

(10)Derecho Público.Ed.Francesa.Tomo II, Pag.262

(11)Derecho Admitivo. Buenos Aires. Tomo I Pag.94

La cita de la opinión sobre la novedad como carácter de ley, obedece según dijo como antes se citó, a la circunstancia que en nuestro país también se llegó a sostener que la ley debe intervenir cuando para realizar un acto que crea una situación jurídica individual, no existe una legislación general; cuando con motivo de un acto que tenga aquel carácter se trata de disminuir la responsabilidad del poder ejecutivo, y cuando hay compromisos de parte del estado para hacer erogaciones de dinero.

En los alegatos presentados por el gobierno federal, en el juicio que en su contra la compañía limitada se Tlahuilalillo, se sostuvo la tesis siguiente: "Si el poder administrativo o ejecutivo carece de facultades concretas derivadas de una ley para celebrar un contrato-concesión, necesita, conforme a nuestros principios constitucionales, de un acto especial legislativo que ratificando el contrato, le da la vida jurídica, porque la constitución no da al poder ejecutivo la facultad de establecer o imponer obligaciones a cargo de la nación, ni facultad de otorgar o crear derechos para los particulares, independientemente de la ley".

Y mas aun, en la refutación del gobierno, a los alegatos verbales de la compañía, se afirma: "Los contratos administrativos deben ser sometidos a la aprobación de las Cámaras, cuando la celebración de ellos no está conferida al ejecutivo de la unión por una ley, pues el ejecutivo no tiene constitucionalmente la facultad general de celebrar contratos, menos los que afectan los bienes del dominio nacional, independientemente de la Ley: Así

resulta de la Fracción I del Artículo 85 de la Constitución de 1857".

La condenación de estas ideas se encuentra, tanto en la prohibición de leyes privativas consignada en el artículo 13 Constitucional, como en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, antes citada.

Algunos autores han llegado a afirmar que el carácter de generalidad de las leyes se contraría cuando se expidan por un tiempo determinado, ya que esto implica una limitación de los casos a los cuales va a regir.

No creo fundada esta opinión, pues siendo el derecho un fenómeno social que debe variar con el desarrollo de la civilización y el cambio de las necesidades colectivas, la ley sin perder su generalidad tiene que ir variando con la evolución del derecho y el cambio de contenido del concepto de lo justo.

En nuestra legislación encontramos leyes en las cuales concurren sin encontrarse, los caracteres de generalidad y de periodicidad como son entre otras muchas, las leyes de ingresos, las cuales, con un vigor limitado a una anualidad revisten el carácter abstracto e impersonal propio del acto legislativo.

Con su carácter de norma de derecho, la ley es una norma imperativo, lo que aplica la orden de someterse a sus disposiciones. "El legislador puede tomar el pensamiento jurídico de donde saldrá la ley, sea al derecho consuetudinario, sea al derecho de un estado extranjero, sea

cumplimiento, es decir, la ley debe tener y tiene una sanción.

En efecto, si la ley no se cumple voluntariamente, es necesario que el Poder Público intervenga e imponga su cumplimiento forzoso. La sanción de la ley es variable, puede consistir en una coacción material como ocurre tratándose de las leyes penales, en otros casos la coacción material es inadecuada y la sanción reviste otro carácter, el de una sanción jurídica, como es la de invalidez que afecta a los actos realizados contra el temor de las leyes prohibitivas; o bien, un carácter mixto, como en el caso de la responsabilidad civil.

Tratándose de las normas cuyo cumplimiento corresponde a los órganos del estado, el problema se complica por resultar inconcebible que el estado se presione a sí mismo, sin embargo, en casos existen garantías para la aplicación de la ley, que son de orden social, de orden político, y por último de orden jurídico. (13)

Las garantías de orden social están constituidas por todos los elementos de la vida social que obligan a los gobernantes al cumplimiento de las disposiciones legales: las costumbres, la moralidad, la opinión pública, etc.

Las garantías de orden político radican fundamentalmente en el régimen mismo de la organización del estado puede citarse como la más importante la que derive del sistema de separación de poderes, cuyo funcionamiento lo ha hecho denominar sistema de frenos y contrapesos por las limitaciones que los excesos de un poder se encuentran en el -

(13) Jellinek. Teoría del Estado. Tomo II Pag. 567

se impone, explicación esta semejante a la empleada por el derecho natural, que reconoce que los derechos del hombre son anteriores y superiores al estado.

Y tratándose de las leyes de organización obra además - la circunstancia de que en realidad su carácter imperativo proviene de que es necesario crear los medios adecuados para dar cumplimiento a las normas generales que al estado imponen.

Por lo que hace a las leyes supletorias, parece que por su mismo carácter forman la antitesis de las leyes imperativas; pero hay que tener en cuenta que lo que pasa - es que la ley supletoria está sujeta a una condición de terminada para su aplicación.

No es extraño ni contrario al carácter imperativo de la ley el que subordine el cumplimiento de una condición, - la esfera en la cual existen las leyes supletorias es - la de relaciones entre particulares. Estos son, en primer termino, los que deben de cuidar y regular sus propios intereses.

Cuando no lo hacen es cuando interviene la ley, presumiendo la voluntad de los interesados, de manera que la ley supletoria está condicionada por la omisión del particular, y cuando la condición negativa se realiza, dicha ley adquiere todo su vigor, estando el juez que ha de resolver el caso obligado imperativamente a hacer su aplicación.

Además del carácter general e imperativo de la ley, esta debe ser y tener los medios adecuados que garanticen su

a la ciencia, etc., por el contrario, la orden de obedecer la ley emana seriamente del estado, pues es un punto de manifestación del poder soberano".(12)

Se citan por los autores algunos casos en que el carácter imperativo de las leyes puede dar lugar a ciertas dudas, entre ellos se encuentran las leyes que consagran los derechos del hombre, las de organización de los poderes públicos y las leyes llamadas supletorias.

Se preguntan respecto de las leyes sobre derechos del hombre y sobre toda organización de los poderes públicos, a quien está dirigido el mandato de su cumplimiento, indicándose que si es el estado el obligado, como la ley también emana de el y supone una relación de superior a inferior, se rompería la unidad del propio estado; que si son los funcionarios los obligados, no se ve porque otros funcionarios (los legisladores) pueden imponerles su voluntad, ni porque a los titulares de los órganos se les ha de considerar con una personalidad distinta del estado, de quien son representantes.

La solución en el caso no presenta, sin embargo, dificultades, pues si se admite la teoría de la soberanía, ella implica la posibilidad de que el estado restrinja su propia actividad autolimitándose y se sujete a las normas de derecho que el mismo formulara.

En el caso de que no se admita esa tesis, la obligación de los gobernantes de respetar las reglas del derecho objetivo se explica por la necesidad que aquellos tienen de someterse a las normas de la convivencia social

(12) Laband. Op. Cit. Tomo II, Pagina 265.

funcionamiento de los otros.

Por último, entre las garantías de orden jurídico se encuentran las diversas clases de control sobre los actos de los poderes públicos: la responsabilidad directa del mismo poder y las responsabilidades civiles y penales - de los funcionarios y empleados públicos. (14)

## II.- ACTIVIDAD JURISDICCIONAL DEL ESTADO.

El estado crea la organización como una necesidad ineludible de orden, armonía y estabilización del orden jurídico, de lo contrario la organización social sería caótica.

La función jurisdiccional corresponde al tercer grupo - de actividades del estado autonomías y funcionales y se manifiesta en su acto fundamental que es la sentencia, - al igual que la ley corresponde a la función legislativa y la decisión a la administrativa.

La función ejecutiva se desenvuelve en dos ramas importantes:

- a) La función ejecutiva en sentido estricto y se relaciona con las actividades administrativas del estado.
- b) La función jurisdiccional resuelve los asuntos controvertidos que se suscitan por la aplicación de las leyes, y es también una actividad ejecutiva que se diferencia - por su naturaleza, motivo y finalidad. La expresión jurisdicción viene del latín, *jurisdictio*, que significa "Decir del Derecho".

La función jurisdiccional es la función que normalmente se encarga al Poder Judicial y se define como la acción

(14) Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Pags.44,45,46

jurídica encaminada a la declaración del derecho, en --  
ocasión de un caso determinado, contencioso o no y con-  
fuerza de cosa juzgada.

Se le denomina también "Figura o Función Judicial", pe-  
ro el empleo de función jurisdiccional, porque aquella  
evoca el criterio formal y la segunda se refiere a la -  
verdadera naturaleza de dicha función.

Los autores modernos insisten en precisar la imposibili-  
dad de distinguir claramente la acción de administrar -  
de una pretendida función jurisdiccional. "Hay autorida-  
des judiciales y hay una función contenciosa, pero no -  
hay función jurisdiccional". (15)

Hemos por consiguiente, de considerar el acto jurisdic-  
cional en su integridad, en su totalidad, y señalar la  
naturaleza de la sentencia. Y al respecto Cardoso dice:  
Una sentencia, no es únicamente un proceso de descubri-  
miento, sino también en grado considerado, un proceso -  
de creación.

El juez interpreta la conciencia jurídica y de la rea-  
lidad en el derecho, pero al hacerlo contribuye al for-  
mar, modificar y robustecer el orden jurídico imperante.

En el derecho moderno la jurisdicción está subordinada -  
a la legislación, a diferencia de las épocas primitivas  
en que los jueces antecedieron a las leyes.

El Poder Judicial es a manera de una maquinaria a dispo-  
sición de los particulares y del estado, el juez para -  
actuar necesita del requerimiento de las partes, en ese  
momento se sustituye a la voluntad de ellas, el órgano

titular de la función jurisdiccional es ajeno a la cuestión o relación sobre la que se pronuncia, una función - superpartes, que el poder público mantiene para hacer im perar la justicia.

En cuanto a la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos del Norte, los autores de esa país vienen esforzando por mantener a esta institución como un órgano - equilibrador de la Constitución con relación a los demás poderes. En la medida que la independencia, respetabilidad y eficacia del poder judicial se manifieste en su in tensidad, el progreso de un país será evidente, el signo de los tiempos que corren en nuestro régimen político, - es el acrecentamiento de facultades al Poder Ejecutivo, como una consecuencia inevitable de los grandes problemas que tiene el estado; pero correlativamente, se mani fieste el propósito de rescatar la importancia política del Poder Legislativo como órgano orientador de la Polí tica Nacional, y de la Suprema Corte como órgano mante nedor del orden jurídico nacional.

Los órganos de los Poderes Ejecutivo y Judicial crear - normas generales solamente por vía de excepción, su ta rea típica es crear normas individualizadas sobre la ba se de las normas generales y por normas individualizadas. El acto por el cual se hace efectiva una sanción en su ejecución, en el sentido mas estricto de este término.

Como se verá después, la administración tiene también - otras funciones distintas de la creación de normas indi vidualizadas, y la de aplicación de sanciones administra-

tivas. En la medida en que los llamados poderes legislativo y judicial, así como el ejecutivo, consisten en la creación de normas individualizadas sobre la base de las normas generales, y en la ejecución final de las normas individualizadas, el Poder Legislativo, por una parte, y los Poderes Ejecutivo y Judicial por la otra, solamente representan diferentes etapas del proceso por el cual el orden jurídico nacional es, de acuerdo con sus propias prescripciones creado y aplicado.

Este es el proceso por el cual el derecho, o lo que es en cierta forma igual el estado, se recrea a si mismo permanentemente. (16)

"El fallo constituye una fase del Derecho Unitario, -- Lentz combate la escisión del orden jurídico unitario en Derecho Material y Procesal, y enseña que el Derecho pasa por diferentes fases, careciendo de sentido comparar en un momento dado la fase actual dado con una de las fases pasadas".

La misma falta de contradicción hay entre una sentencia y el Derecho Material que la podrá haber entre un adulto y el mismo cuando era menor de edad, el fallo encarna el derecho de una fase determinada; las anteriores fases han desaparecido ya de la esfera del jurista, prácticamente los resultados de Lentz coincidirán muchas veces con los de los partidarios de la "Teoría Material de la Cosa Juzgada". (17)

Antonio Martínez Bález, "El Indebido Monopolio del Poder Judicial de la Federación para conocer de la Constitu--

(16) Teoría General del Derecho y del Estado.--Hans Kelsen. Imp. Universitaria. Edición 1959 Pag. 271.

(17) Miguel Fenech, La Posición del Juez en el Nuevo Estado. Espasa Calpe. Página 211

cionalidad de las leyes".

Gabino Fraga. Pueden conocer de problemas de Constitucionalidad de leyes autoridades distintas del Poder Judicial de la Federación, proyecto del ministro Fraga. - (18)

Benjamín N. Cardoso, nos dice que la misión del juez es: "Yo como juez no tengo porque estropear la simetría de la estructura jurídica mediante la introducción de incongruencias, irrelevancias y excepciones artificiosas, a menos que sea por alguna razón suficiente que generalmente será alguna consideración sugerida por la historia, las costumbres, el orden público o la justicia", y agrega más adelante: "La faena de un juez es en un sentido perdurable, y en otro sentido efímero. Lo que es bueno en ella perdura. Lo que es erróneo es casi seguro que perecerá. Lo bueno queda como base sobre la que se han de edificar nuevas estructuras. Lo malo será rechazado y archivado por el laboratorio de los años. Poco a poco la vieja doctrina se va minando. A menudo las incrustaciones nuevas son tan graduales que su importancia es, el principio ignorada". (19)

A pesar de ser tan necesaria hay un profundo desinterés por las cosas de la justicia en todas partes, principalmente entre nosotros. Se habla de justicia con desprecio o con diferencia, y le negamos al juez el puesto que debe tener en la sociedad. La justicia debe ser un motivo de interés para el hombre. En la actualidad "Se pretende incluso, en terminología de Loewestein, una ju

(18) (19) La Naturaleza de la Función Judicial. Ed. Ara  
yu. Páginas 21 y 147

dialización de la Política", igualmente autores como English y Lorenz hablan del cometido creador del órgano-judicial al aplicar la norma y no meramente constatador, como se pretendió en un principio. (20)

La función jurisdiccional desde el punto de vista formal.

Alude a la organización constitucional que asigna la tarea de ejercer dicha función al Poder Judicial de la Federación, fundamentalmente para preservar el derecho.

La función jurisdiccional llamada también función judicial desde el punto de vista formal, es la actividad que normalmente corresponde al Poder Judicial. Todos estos actos deben considerarse formalmente jurisdiccionales; su propósito es realizar la justicia en el marco que establecen las leyes.

"Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación, en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de circuito colegiados y unitarios de circuito, y en Juzgados de Distrito.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, se compondrá de 21 Ministros Numerarios y funcionará en Pleno o en Sala. Se podrán nombrar hasta cinco Ministros supernumerarios. En terminos que la ley disponga las sesiones del pleno y de las salas serán públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público. La competencia de la Suprema Corte, los periodos de sesiones, el funcionamiento en pleno y

(20) Carlos Prieto. Op. Cit. Pág. 45

sas, la competencia de los tribunales de circuito y de los jueces de distrito y las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes.

El pleno de la Suprema Corte determinará el número, división en circuitos y jurisdicción territorial y especialización por materias de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de distrito.

El propio tribunal en pleno estará facultado para emitir acuerdos de manera general, a fin de lograr mediante una adecuada distribución entre las salas de los asuntos que compete conocer a la Suprema Corte de Justicia, la mayor prontitud en su despacho.

La Ley fijará los terminos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos Federales o locales y tratados internacionales celebrados por el estado mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

La Ley fijará de conformidad con las bases que esta Constitución establece los terminos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, las leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el estado mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

La ley fijará de conformidad con las bases que esta Constitución establece los terminos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, las leyes y reglamentos federales o los locales y tratados internacionales celebrados por el estado mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

La remuneración que perciban por sus servicios los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de circuito y los jueces de distrito no podrá ser disminuida durante su encargo. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán ser privados de sus puestos en los terminos del titulo cuarto de esta Constitución. (Artículo 94 de la Constitución).

"Los magistrados de circuito y los jueces de distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberán satisfacer los requisitos que exija la ley y durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al termino de los cuales, si fueren reelectos o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los terminos del titulo cuarto de esta Constitución.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el ejecutivo federal o alguna de las cáma-

ras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún estado, unicamente para que averigue la conducta de algún juez o magistrado federal; o algún hecho que constituya una grave violación de alguna garantía individual. Artículo 101 Reforma del 10 de agosto de 1987, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de circuito, los jueces de distrito y los respectivos secretarios, no podrán en ningún caso, aceptar y desempeñar empleo o encargo de la federación, de los estados o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia. La infracción de esta disposición, será castigada con la pérdida del cargo". (21)

El artículo 10. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, además de las autoridades antes señaladas, enumera: El jurado popular y los tribunales de los estados, del distrito federal, en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás que, por disposición de la ley, deben actuar en auxilio de la justicia federal.

Por excepción el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo realizan materialmente actos jurisdiccionales. Esos casos son por lo que se refiere al Poder Legislativo, el artículo 74, fracciones V y VII de la Constitución, el artículo 76 fracciones V, VI y VII de la Constitución. - Y por lo que se refiere al Poder Ejecutivo, cuando interviene en las numerosas controversias agrarias obreras, - fiscales y laborales de los servidores públicos.

(21) Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Pags. 55 y 56

No podemos llamar función jurisdiccional a la facultad que tiene la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con el artículo 97 Constitucional para nombrar a los magistrados de circuito y a los jueces de distrito, ni la expedición de reglamentos a que alude el artículo 12, fracción XX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: "Expedir los reglamentos interiores de la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito". Esta dispersión de funciones es la que nos obliga a estudiar la función jurisdiccional, en un sentido material.

#### La Función Jurisdiccional Desde un Punto de Vista Material.

Si el criterio formal nos resulta insuficiente para caracterizar a la función jurisdiccional, es necesario emprender otro camino y considerar el criterio material, es decir, prescindir de el o los órganos que realiza la función y detenernos en los elementos propios, lógicos o naturales del acto jurisdiccional.

Entre el acto legislativo y el acto jurisdiccional, la diferencia, en principio, es desde luego evidente; el primero es creador de situaciones jurídicas generales, en tanto que el segundo es creador de una situación jurídica particular.

Historicamente la función administrativa y la función jurisdiccional estuvieron ligadas en aquellos regimenes en que el poder se concentraba en una persona o entidad. Mas tarde razones historico-políticas y la división del

trabajo dieron autonomía a la función y al propio juez, sin embargo, la influencia del Poder Ejecutivo sobre el Poder Judicial es manifiesta en países como el nuestro.

La diferencia es mas difícil de señalar entre el acto ad ministrativo y el acto jurisdiccional, porque ambos son ejecutivos, creadores de situaciones jurídicas individua les, hasta hacer pensar a algunos autores que no difiere<sup>n</sup> estas funciones. Hacer las leyes, hacerlas ejecutar, me parecen en buena lógica, dice Berthelemy, terminos en tre los cuales, o al lado de los cuales no hay lugar vacio, el acto particular de interpretar la ley en caso de conflicto, forma necesariamente parte del acto general - de hacer ejecutar la ley".

La función jurisdiccional es una actividad del estado su bordinada al orden jurídico y atributiva, consecutiva o productora de derechos, en los conflictos concretos o - particulares que se le someten para comprobar la violación de una regla de derecho o de una situación de hecho y adoptar la solución adecuada. Esta actividad da solución a un conflicto de intereses.

La finalidad del acto jurisdiccional es declarar imparcialmente el derecho en los casos controvertidos o de - conflictos que son de su competencia, es una actividad de ejecución de la ley hecha por el Poder Judicial, pero que responde a motivos, efectos y fines diversos de - los fines administrativos.

La importancia de las formas contenciosas del proceso - se manifiesta en todo acto jurisdiccional, estamos en -

presencia de un conflicto de intereses, que amerita la intervención judicial para mantener o declarar el derecho o la naturaleza del derecho controvertido. Establecida la litis, en resultados o hechos y consideraciones jurídicas, ofrecidas las pruebas, la sentencia es la culminación de este proceso.

La naturaleza jurídica de la sentencia descubre la intención de la ley y la aplica al caso en debate como objeto exclusivo de la resolución. El juez actúa de acuerdo con la lógica jurídica en forma análoga a la silogística. La sentencia altera el orden jurídico. Al producir nuevos efectos jurídicos que no se encontraban en el derecho original de las partes.

Tal es el caso del artículo 529 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal. La acción para pedir la ejecución de una sentencia, transacción o convenio judiciales, durará diez años, contados desde el día en que venció el término judicial para el cumplimiento voluntario de lo juzgado y de lo sentenciado.

La autoridad de cosa juzgada al establecer la verdad legal y los medios efectivos para realizarla, define el derecho, lo estabiliza y concreta, con eficacia definitiva. Uno de los caracteres es establecer el orden jurídico violado. "Res indicata pro veritate pro lege habetur". Per seguir proveerlo de toda eficacia que se requiera para su cumplimiento, para sancionar o resarcir los daños causados, con el pago de daños y perjuicios.

El acto jurisdiccional es imparcial, hacer cierto y este

blece el derecho dudoso o incierto, al aplicar el derecho da solución a un conflicto que se ha planteado al juez. El proceso señala el camino que siguen los expedientes jurisdiccionales, es menester señalar que con fecha 5 de enero de 1988, así como el primero de febrero del mismo año, fue publicada la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

La Naturaleza Jurídica de los Actos de Jurisdicción Voluntaria.

Los actos de jurisdicción voluntaria son aquellos actos, que sin litigio o conflicto, en que interviene el juez en un procedimiento especial, para tutelar el orden jurídico. (22)

La Jurisdicción Voluntaria tiene de característico que en ella no se promueve cuestión alguna entre las partes determinadas, que en un procedimiento sin partes.

En ella las cuestiones que decidan no tienen ni pueden tener un carácter contencioso; es decir, no se refieren a asuntos litigiosos. (23)

"Las resoluciones practicadas en jurisdicción voluntaria no constituyen cosa juzgada ni verdad legal en virtud de que puede ser modificada por el mismo juez que la proveyó" (24)

"Las resoluciones dictadas en jurisdicción voluntaria, son actos fuera de juicio y contra ellas cabe el recurso de amparo". (25)

(22) Ezequiel Guerrero Lara, Enrique Guadarrama López, -  
Compiladores. "La Interpretación Constitucional de la -  
Suprema Corte de Justicia" 1917-1982 UNAM T/I 1984.

(23) Anales de Jurisprudencia. Tomo II Pág. 501  
(24) Semanario Judicial de la Federación. Tomo 19 P.929  
(25) Tesis Jurisprudencial Número 615. Semanario Judicial de la Federación. 5a. Época.

El concepto de jurisdicción voluntaria es un concepto - en proceso de desintegración o de transformación, la misma denominación es poco precisa y origina numerosas contradicciones.

Aplicando nuestro criterio de análisis de los actos jurídicos, decimos que la jurisdicción voluntaria son actos formalmente jurisdiccionales, y materialmente administrativos.

En terminos generales, y con los casos de excepción inevitables los actos de jurisdicción voluntaria deben salir del ámbito de los tribunales judiciales y pasar a la jurisdicción administrativa. Con ello se contribuirá gradualmente a aliviar y depurar la acción judicial y reducirla en su auténtica misión.

Los actos de jurisdicción voluntaria son actos administrativos materialmente realizados por un juez.

Finalizaré diciendo que la jurisdicción voluntaria a que hacemos referencia, alude exclusivamente a todos aquellos casos que se relacionan con la aplicación de las leyes administrativas y en ningún caso, a las relaciones entre particulares que son de la competencia de los tribunales federales o locales según la naturaleza de la acción.

### III.- LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DEL ESTADO.

Estudiadas las funciones legislativa y jurisdiccional - llegamos al examen de la función administrativa, a la cual debemos dedicar una atención preferente dado el lu

gar que le corresponde como base fundamental del derecho administrativo.

La función administrativa podríamos definirla simplemente por exclusión. Siendo tres las funciones del estado, la que no sea legislativa ni jurisdiccional, cuyos caracteres ya conocemos, tendríamos que llamar forzosamente función administrativa, sin embargo esta definición no nos da ningún criterio positivo con el que poder caracterizar dicha función, por lo que debemos procurar construir su definición recurriendo a los elementos que la precisen con individualidad propia.

De la misma manera que las otras funciones del estado, - la administración o administrativa puede apreciarse desde el punto de vista formal y desde el punto de vista material.

Con el criterio formal, la función administrativa se define como la actividad que el estado realiza por medio del poder ejecutivo.

Ya hemos dicho antes que en los regimenes constitucionales modernos no hay coincidencia entre la división de poderes y la división de funciones; que en la legislación positiva, a cada poder no corresponde una sola categoría de actos de naturaleza homogénea y que, por lo tanto, definir la función por el órgano que la realiza es igualar con un criterio externo actos intrínsecamente se diferencian de un modo radical.

Considerar con el mismo carácter la expedición de un reglamento la resolución de un expediente de dotación de-

ejidos y el nombramiento de un funcionario público, solamente porque los tres son realizados por el poder ejecutivo, significa prescindir del análisis de la naturaleza jurídica de esas operaciones; equivale a pensar que todas ellas producen idénticos efectos de derecho, lo cual es contrario a los datos de la realidad.

Tratando, pues, de buscar un criterio que revele la naturaleza del acto administrativo en que se exterioriza y concreta la función de que venimos hablando, es conveniente recorrer algunas de las principales definiciones que de ella se han dado.

Un primer grupo lo podemos caracterizar porque define la función administrativa en relación con la finalidad que el estado persigue al realizarla, forman parte de - el las definiciones que en seguida vamos a analizar.

Berthelemy considera la función administrativa como la actividad del poder ejecutivo encaminada a la ejecución de la ley. (26)

El primer elemento de esta definición constituido por - el órgano que realiza la actividad, es un elemento formal cuyo valor dejamos ya sentado en párrafos anteriores.

El segundo elemento, constituido por el fin que el estado persigue al realizar la función también lo consideramos inadecuado porque, según ya expresamos, el criterio de fin sólo debe emplearse cuando los efectos de derecho que produzcan los actos en que se exteriorizen las funciones no sean bastantes para caracterizarlo y en el caso no se ha hecho esa demostración previa. Pero además,

como en la definición que nos ocupa se indica que la ejecución de las leyes constituye la función administrativa, conviene precisar de una vez si esta es simplemente ejecución de la ley, sin perjuicio de que mas adelante estudiemos los caracteres sustanciales de la ejecución.

Dos criterios pueden existir para entender lo que es ejecución de la ley: o se quiere indicar que la actividad se encuentra autorizada por una disposición legal, o bien se entiende por tal ejecución la actividad necesaria para dar efectividad o realización practica a la norma legislativa.

Si nos atenemos al primer criterio, no encontraremos diferencia específica con las otras funciones del estado, pues como el principio dominante de nuestra organización constitucional es el de que los poderes públicos sólo pueden obrar en virtud de facultades expresas y limitadas, resulta que toda actividad del estado debe encontrarse autorizada por una disposición legal, y así, tanto la función administrativa como la legislativa y la judicial deberían tener, dentro del criterio que analizamos, el caracter de funciones ejecutivas.

Por otra parte, no podemos entender por ejecutar la ley usar de una autorización que esta concede porque si así lo hicieramos tendría o tendríamos que afirmar que los particulares están ejecutando las leyes civiles o mercantiles cuando celebran un contrato o realizan cualquier acto que ellas preven.

El uso de la capacidad legal, de las facultades que la ley otorga, no se ha considerado nunca como una ejecución de la ley.

Si seguimos el criterio de considerar que la ejecución consiste en realizar practicamente las normas legales, entonces se incurre en el extremo contrario, pues en tal caso quedan fuera de la función administrativa la mayor parte de los actos jurídicos dejando solamente los actos materiales encaminados directa e inmediatamente a dar efectividad a las disposiciones legislativas, sin embargo, el poder público obra con facultades discrecionales, cuando celebra contratos, y, en general, en todos aquellos casos en que la ley no impone una obligación, sino que se limita a autorizar determinadas actividades, no puede decirse propiamente que esté ejecutando la ley, por mas que se esté obrando dentro de ella.

Sin embargo, muchas de esas actividades, como mas adelante veremos, pueden y deben considerarse como indiscutiblemente administrativas.

Así pues, el concepto de ejecución de las leyes no es útil para dar una idea de la figura o función administrativa, ya que o bien es muy amplio y abarca todas las funciones del estado o por el contrario es muy estrecho y ni siquiera agota toda la actividad administrativa. Estimamos que la ejecución de la ley puede confundirse con la noción de función administrativa si por aquella se entiende no sólo la ejecución material o concreta de las leyes, sino también la realización de otras tareas -

en que se hace uso de autorizaciones que da la propia ley, o de facultades discrecionales que aquella otorga - o si como lo sostiene Vedel, el termino de ejecución de las leyes abarca una tarea más general que es asegurar - el mínimo de condiciones necesarias para la continuidad de la vida nacional, es decir, el mantenimiento del orden público y la marcha de los servicios públicos.(27)

Creemos que el criterio sustentado no contraría, sino - que, al contrario, se ajusta al que inspira nuestro derecho positivo.

En efecto el artículo 89 de la Constitución, señala las facultades y obligaciones del Presidente de la República, enumera en primer lugar la de ejecutar las leyes, - pero además consigna otras facultades cuyo ejercicio no constituye propiamente ejecución de la ley, a pesar de - ser funciones administrativas, tales como las de nombramiento y remoción de funcionarios y empleados civiles y militares (Fracciones II, III, IV, V, XVI, XVII, XVIII, y XIX); la de disposición de la fuerza armada y de la - guardia nacional (Fracciones VI y VII); la de declarar la guerra (Fracción VIII); la de dirigir las negociaciones diplomáticas (Fracción X); la de habilitar puertos y establecer aduanas (Fracción XIII).

Hauriou es otro de los autores franceses que define la - función administrativa en relación entre los elementos, al fin que persigue.

Define la función administrativa diciendo que tiene por objeto manejar los asuntos corrientes del público, en -

lo que atañe a la ejecución de las leyes de derecho público y a la satisfacción de los intereses generales, - haciendo todo esto por medios de policía y por la organización de los servicios públicos, en los límites de - los fines del poder político que ha asumido la empresa en la gestión administrativa. (28)

En esta definición se encuentran los siguientes elementos: el fin de la función administrativa, los medios - con que se realiza y los límites que la constriñen.

Para Hauriou el fin de la función es la gestión de los - asuntos corrientes del público, de los intereses generales, permanentes ordinarios, y como él mismo dice, teniendo el carácter de gestión, aparece como eminente práctica aunque los medios jurídicos deban de ser necesarios y emplearlos, pero en todo caso lo será en segundo lugar, ocupando el primero los medios técnicos.

Además, señalándose en la definición los intereses que - se manejan, en realidad Hauriou hace parecer como un - elemento de la función lo que es una atribución del estado: la gestión de los asuntos corrientes del público.

Ahora bien como se recordará, la atribución abarca la - actividad del estado; la función, el medio de realizarla.

De aquí se desprende que la función no debe ser definida por la atribución que realiza, porque se peligr - crear confusión sobre el carácter de las funciones. Adg más, como se ha dicho repetidas veces, no se debe recurrir a la noción de fin para definir la función cuando -

hay otros elementos que pueden caracterizarla aunque só lo hemos tomado el elemento fin para criticar las definiciones de que hemos venido hablando, yo creo prudente examinar aquí los demás elementos de la definición de Hauriou.

Otro de los que señala es el relativo a los medios que se emplean por la función administrativa para realizar el fin que constituye el primer elemento de la definición.

Esos medios son la policía y los servicios públicos. -- Creemos que este nuevo elemento también puede ser causa de confusiones porque la policía y los servicios públicos son medios que principalmente deben basarse en disposiciones de carácter legislativo, no administrativo.

Por último se fija como campo de acción en la función administrativa el que se encuentra dentro de los límites de los fines propios del poder político que ha asumido la empresa.

Sobre este particular debemos decir que como en realidad la función es la forma de realizar las atribuciones del poder público, es natural que la forma no puede ir más allá de donde alcanza el contenido; pero aunque esto es cierto, nada nos dice sobre la naturaleza de la función administrativa, pues basta pensar que esta función es una función del estado, para que sepamos que no puede ser útil sino para realizar lo que es acción atribuida al propio estado.

Luego la cuestión de límites mas bien debe estudiarse --

en relación con las atribuciones y no con respecto a las funciones del estado.

También entre los autores alemanes encontramos quienes definen la función administrativa teniendo en cuenta la idea de fin.

Así Otto Mayer dice: que, la administración es la actividad del estado para la realización de sus fines bajo la función u orden jurídico. (29)

En cuanto a esta idea recurre de finalidad, está sujeta a las mismas críticas que ya hemos expuesto; detiendo - agregar que el mismo autor reconoce que los fines del estado se pueden realizar por cualquiera de las funciones del mismo cuando dice; la legislación, la justicia y la administración, son todas actividades por las cuales el estado quiere realizar su fin. Lo que las distingue es la manera diferente como ellas deban servir a esta realización. (30)

Así es que la distinción de la función administrativa - de las demás, está en que es una actividad que se desarrolla "bajo un orden jurídico".

En efecto, para Mayer en la legislación tal como lo entendemos, dice; el estado está por encima de este orden jurídico; en la justicia, todo se hace por este orden, en tanto que en la administración se está bajo el orden jurídico.

Esta relación de las funciones del estado, como motivo de diferenciación entre ellas, no nos parece completamente

(29) Derecho Administrativo. Tomo I Pag. 13

(30) Op. Cit. Pags. 3 y 4

te exacta, ya que como vimos antes, en nuestro sistema - constitucional todas las actividades del poder público - tienen que realizarse en virtud de facultades expresas y limitadas; aun la misma función legislativa ordinaria es tá sometida al orden jurídico preestablecido en la Constitución.

De tal manera, que sin negar que la función administrativa guarde la relación indicada con el orden jurídico, no podemos aceptar que sea esa la diferencia específica que la caracterice; de la misma manera que no podemos - admitir que ese concepto de relación, que es necesariamente exterior, sirve para precisar naturaleza interna - de la función.

Para Jellinek, las funciones materiales resultan de la - relación existente entre la actividad del estado y los - fines del estado.

En razón del fin jurídico del estado, una parte de su ag - tividad tiende al establecimiento y a la protección del derecho; esta parte de su actividad se separa de las - otras funciones que tienen por fin afirmar la fuerza - del estado y favorecer la civilización. (31)

Agrega mas adelante; la administración realiza tareas - concretas obedeciendo al impulso dado por las reglas ju - rídicas. (32)

Estimamos que estos conceptos encierran una idea de fun - ción administrativa muy aproximada a la de Mayer, pues - volvemos a encontrar la relación con los fines del esta

(31) Op. Cit. Tomo II Pag. 317

(32) Op. Cit. Tomo II Pag. 318

do y con las normas jurídicas. Por esta razón nos remitimos a lo que con anterioridad se ha venido manifestando.

Sería cansado y erróneo continuar la reseña de las definiciones que señalen como caracter distintivo de la función administrativa, la idea de finalidad.

Sólo diremos que es uno de los criterios más extendido entre los autores de los diversos países, adoptando en unos casos la modelidad de que el fin de la conservación del organismo del estado o de que la función realiza fines de interés general; pero en el concepto de que en todo caso quedan sujetas esas definiciones a las críticas que dejamos expuestas en lo antes detallado.

Otra tendencia para precisar el concepto de la función administrativa consiste en considerar la actitud especial que el estado adopta para realizarla.

Así para Laband, la administración pública es la acción del estado, contraponiéndola a la legislación que es la voluntad, y a la jurisdicción, que es el pensamiento del estado. (33)

El autor a que nos venimos refiriendo explica en estos terminos las relaciones de la administración con las otras funciones; un estado que se contentará con hacer leyes y dictar sentencias se dislocaría bien pronto; es que no puede cumplir la misión que le está impuesta por su fin, sino por acciones, de la misma manera que el individuo no realiza solamente la misión de su vida pro-

pia por su voluntad y su pensamiento sino también por su actividad. Es preciso que las leyes sean aplicadas; que las sentencias sean ejecutadas. Así, se opone a la legislación y a la justicia, la ejecución; a la voluntad y al pensamiento del estado, la actividad del propio estado. (34)

Esta distinción la sostiene Laband, reconociendo él mismo que la administración no solamente ejecuta, sino que también está encargada de proteger la población y el territorio del estado y de conservar el bienestar del pueblo en su aspecto material y moral.

Por nuestra parte debemos decir que basada la distinción de las funciones en la separación del pensamiento, de la voluntad y de la acción, será necesario poder demostrar que la acción no implica un pensamiento y una voluntad de actuar, y, como está demostrado la juzgamos digase difícil, debemos abstenernos de aceptar un concepto de la función administrativa que puede resultar confuso.

Por otra parte, en cuanto a las actividades que Laband reconoce que, sin ser de ejecución, si constituyen actos administrativos, volvemos a encontrarnos con la idea de finalidad que hemos criticado.

Por último la función administrativa es caracterizada por representantes reputados de otra doctrina, como una función de naturaleza jurídica que se distingue de las otras por los diversos efectos de derecho que con sus actos produce.

Duguit, el más destacado representante de esta tendencia, afirma que el acto-regla forma el contenido de la función legislativa; el acto subjetivo y el acto-condición, de la función administrativa, y que la función jurisdiccional se distingue por la naturaleza compleja del acto en que se exterioriza y que puede afirmarse que consiste en el acto de orden jurídico hecho por un agente público, como consecuencia lógica de la comprobación que ha hecho de que ha habido o no violación del derecho objetivo o ataque a una situación objetiva o una situación subjetiva. (35)

Esta teoría jurídica de las funciones podría ser objetada en primer termino, porque siendo tres las categorías de actos jurídicos, cada uno de ellos debería ser el contenido de cada una de las tres funciones del estado, y no como afirma Duguit, que la función administrativa abarca ella sola dos categorías: el acto subjetivo y el acto-condición.

Duguit responde a la objeción diciendo que, aunque el acto condición es un acto subjetivo, puesto que a consecuencia de él nace una situación legal, tiene al mismo tiempo un carácter netamente individual, porque es para un individuo para quien condiciona el nacimiento de esa situación legal.

De tal manera que habiendo ese punto de contacto entre el acto subjetivo y el acto-condición, no hay inconveniente lógico para que puedan los dos formar el contenido de la misma función.

Se objeta también esta teoría por la circunstancia de que si ella sostiene que las funciones se diversifican por los actos jurídicos que forman su contenido, resulta que como las funciones legislativa y administrativa agotan las tres categorías de actos, no queda en realidad ninguno que forme el contenido propio de la función jurisdiccional.

A pesar de los esfuerzos que hace Duguit para desbaratar esta objeción, no creemos que lo logre tomando en consideración lo que se desprende de la cita que de él se citó anteriormente, se ve obligado a recurrir a la noción de fin para caracterizar la función jurisdiccional.

Por último, ya en particular refiriéndose a la función administrativa, debemos decir que la definición jurídica de ella prescinde de los actos materiales que tiene un lugar importante en la referida función.

Duguit no deja de reconocer la importancia de los actos materiales, pero al hacerlo, está precisamente admitiendo la insuficiencia del concepto exclusivamente jurídico.

Para suplir la deficiencia que presenta la teoría de Duguit, Jeze clasifica a los actos jurídicos en cuatro categorías como se ha citado anteriormente.

Para él, el acto creador de situaciones jurídicas generales es el contenido de la función legislativa; los actos creadores de situaciones jurídicas individuales y los que revisten a un individuo de un status, forman los actos administrativos, y los que comprueban una situación

jurídica o un hecho con fuerza de verdad legal constituye y en la función jurisdiccional.

Aunque sea sólo de mero trámite, y repitiendo lo que ya hemos dicho, es conveniente indicar que no hay propiamente un carácter intrínseco del acto jurisdiccional - que lo distinga en los demás, pues para ello sería necesario que la fuerza de la verdad legal fuera una consecuencia de la naturaleza del acto, y no ésta consecuencia de aquella.

Por lo que hace a los actos materiales, Jeze hace un particular reconocimiento de su importancia y trascendencia en la actividad del estado.

Finalmente en la teoría de Bonard, que también analizamos anteriormente, se considera a los actos legislativos y administrativos como actos encaminados a la elaboración y realización del orden jurídico, incluyendo los primeros los actos regla y los segundos los actos subjetivos y los actos condición. La función jurisdiccional es considerada dentro de su teoría como anormal por ser anormal la situación contenciosa con que ella se resuelve.

Excepción a alguna a que hemos hecho referencia, se realiza la distinción entre la función administrativa y la legislativa, asignando a esta última el papel de creadora de normas generales, abstractas, impersonales; en tanto que a la primera se le reconoce un efecto concreto, individualizado.

Cuando se define la función administrativa como ejecución

de las leyes, ese elemento se manifiesta porque la ejecución implica la realización de los actos necesarios para concretar, para hacer efectiva en casos determinados la norma legal.

Las demás teorías apegadas al criterio de la finalidad, suponen también en el pensamiento de sus sostenedores - el elemento de individualización, puesto que los fines del estado se satisfacen fundamentalmente por la realización de las tareas concretas y objetivas.

En la función de la definición de función administrativa como función de orden jurídico, ese carácter se encuentra manifiesto pues en el acto subjetivo o creador de situaciones jurídicas individuales, las personas a que se refiere, la extensión de las obligaciones que a consecuencia de él nacen y el objeto, de ellas se determina concretamente por el autor del acto. De la misma manera, el acto-condición significa la aplicación de una norma general a un caso individual.

III.- Si tratamos de formular una definición con elementos que hasta aquí hemos depurado, no tendríamos todavía noción en forma completa de la función administrativa.

En efecto, los actos en que ésta se exterioriza no son de un tipo único desde el punto de vista de su naturaleza externa o interna.

Al lado de los actos jurídicos a que nos referimos en el anterior, el estado realiza una serie de actos materiales que generalmente se consideran como actos admi--

nistrativos, y no sólo esto sino que según algunos autores, la función administrativa aun después de la exposición que hemos realizado, de las principales definiciones de la función administrativa necesitamos ver cuales son los elementos que realmente le convienen y que sirven para precisarla.

I.- En primer termino, en todas la definiciones nos hemos encontrado en una forma u otra, que la función administrativa se realiza bajo un orden jurídico.

Ese elemento sobre el cual hemos llamado la atención en las definiciones de Mayer y Jellinek, aparece también - en la consideración de la función administrativa como - una función de ejecución de las leyes, pues la ejecución presupone la ley que va a ejecutarse, e implica que el estado actua conforme a la norma legislativa.

En las teorías psicológicas, iguales se encuentran el - mismo elemento, pues la administración, como actividad - del estado, presupone la voluntad del mismo, es decir, - el orden jurídico que crea la legislación.

Por último, dentro de las teorías que dan una definición jurídica de las funciones, también se presupone un orden jurídico como necesario para que dentro de el se desenvuelva la función administrativa. Tanto en la teoría de Duguit como en las de Jozé y Bonnard, el acto administrativo se hace caracterizar por la producción de efectos jurídicos, siempre bajo una norma de derecho objetivo.

Por mi parte estimo que este elemento debe figurar en -

la definición de la función administrativa, pero en el concepto de que no constituye la diferencia específica que la separa de las otras funciones, como antes se ha señalado.

II.- En segundo lugar encontramos, en todas las definiciones otro elemento constante, a saber; la limitación de los efectos que produce el acto administrativo.

En todas las opiniones que hemos comentado, con excepción con que siendo a la vez jurídica y práctica, es - aun más práctica que jurídica, porque supone la satisfacción de una necesidad práctica.(36)

Entre los hechos materiales que realiza la administración, podemos señalar por vía de ejemplo; los actos de enseñanza y de asistencia, las operaciones y movilizaciones militares, los actos técnicos de formación de planes, proyectos, etc. los actos de investigación, de estadística, de vigilancia, de comprobación, de fuerza, de transporte de correspondencia, de construcción de caminos y obras en general, etc., en algunos casos esos - actos materiales tienen especial trascendencia jurídica de que constituyen antecedentes que condicionan la validez de un acto jurídico, como por ejemplo, los estudios técnicos, la formación de proyectos, la recopilación de datos para formar ideal sobre las consecuencias económicas de un proyecto, etc.

En otros casos, el acto material constituye el medio para la ejecución del acto jurídico administrativo, en cuyo caso también interesa al derecho porque sólo puede -

(36) Hauriou. Op. Cit. Pág. 22.

ser realizado por funcionarios competentes y dentro de los límites que la ley señala, de tal manera que la inobservancia de las formalidades legales importa no la nulidad del acto porque no se puede nulificar un acto material, pero si una restitución o una causa de responsabilidad.

Creemos que con todos los elementos apuntados podemos ya dar un concepto completo de la función administrativa desde el punto de vista sobre su naturaleza intrínseca, diciendo que es lo que el estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos individuales que determinan situaciones jurídicas para los actos o casos individuales esta definición es bastante para diferenciar a la función administrativa de las otras funciones del estado.

Desde luego, con la legislación se realiza la diferencia, ya que por virtud de esta nunca se realizan actos materiales, ni se determinan situaciones jurídicas para casos individuales.

La esencia del acto legislativo es, como se recordará, - la creación de situaciones jurídicas generales, abstractas impersonales.

De la función jurisdiccional se distingue la administrativa porque en ésta no se recurre a la idea del motivo y fin, como sucede con la primera. La función administrativa no supone una situación preexistente de conflicto, ni interviene con el fin de resolver una controversia - para dar estabilidad al orden jurídico la función admi-

nistrativa es una actividad ininterrumpida que puede - prevenir conflictos por medidas de policía; pero cuando el conflicto ha surgido, se entra al dominio de la función jurisdiccional.

Si la función administrativa llega en algún caso a resolver o a definir una situación de derecho, lo hace, no - como finalidad sino como medio para poder realizar otros actos administrativos con mucha frecuencia se habla de - actos ejecutivos, como formando una función especial -- del estado: la función ejecutiva del estado.

Dos modelidades reviste esta opinión: o bien se expresa con los terminos "función ejecutiva", una función que se opone a la legislativa y que abarca, tanto lo que hemos llamado función jurisdiccional como la función administrativa, o bien se refieren a la misma función administrativa, estimando que debe ser llamada ejecutiva, por - provenir normalmente del Poder Ejecutivo, de la misma - manera que a las que regularmente provienen de los poderes legislativo y judicial se les llega a llamar respectivamente, función legislativa o función judicial o jurisdiccional.

Por lo que hace a la opinión que sostiene que la función ejecutiva es la única que existe al lado de la legislativa, supone que en aquella queda comprendida la actividad del estado para aplicar la ley, bien sea en casos - de controversia (función jurisdiccional), o sin que exista ningún conflicto (función administrativa).

Respecto de esta opinión ya hemos expuesto nuestro pare

cer, una vez que admitamos que no se pudo o no se puede señalar una diferencia sustancial entre la función administrativa y la jurisdiccional, creemos que si en ellos concurren caracteres externos que pueden diversificarlas, es conveniente darles diversas denominaciones.

En cuanto a que se considere que la función ejecutiva - tiene el mismo contenido que la administrativa, no tendríamos objeción que hacer en tanto se tratara simplemente de una cuestión de palabras; pero debemos decir que el empleo de los terminos función administrativa lo consideramos mas conveniente porque tiene mayor amplitud - que los de función ejecutiva.

Estos últimos dan la impresión de que se trata exclusivamente de actos de ejecución de la ley; pero como demostramos anteriormente, la administración no se reduce a ejecutar la ley.

De tal manera que, bien se llame función ejecutiva a la administrativa o se consideren dentro de ésta, los actos de ejecución como nosotros lo pensemos, el acto ejecutivo no constituye una actividad del estado distinta de la que hemos estudiado.

Se habla con frecuencia de actos de gobierno y de actos políticos como si se tratara de particular actividad - del estado, no correspondiendole o comprendida dentro de sus funciones que hemos definido, habiéndose llegado a afirmar que la actividad del gobierno o del estado, que existe al lado de la legislación, la justicia y la administración.

En el derecho francés se han considerado como actos de gobierno los actos realizados por autoridades administrativas que no son susceptibles de ningún recurso ante los tribunales. Como se considera que la teoría de los actos de gobierno aparece en un sistema jurídico moderno a base de legalidad como una paradoja y un arcaísmo, la noción de dichos actos ha sido la de ir cambiando con el tiempo con la tendencia a reducir su dominio, y así se han caracterizado sucesivamente, a una causa de su fin político; ha causa de su objeto por constituir parte de la actividad de gobernar, distinta de la de administrar, porque mientras la primera se concreta en actos de principio que proveen a la marcha de los servicios públicos y a la seguridad interior y exterior, la segunda se limita a la aplicación diaria de la ley y al funcionamiento normal y constante de los servicios públicos, y por último, a causa de razones de oportunidad que forman obstáculo para someterlos a una discusión jurisdiccional, habiéndose llegado por la jurisprudencia finalmente a reconocer solamente como actos de gobierno los actos del ejecutivo en relación con el parlamento, incluyendo la convocatoria a sesiones, la intervención del gobierno en los debates parlamentarios, la iniciativa y la promulgación de las leyes; las medidas de gracia tomada por el jefe del estado; los actos y operaciones referentes a las relaciones diplomáticas; las medidas de policía referente a extranjeros en caso de guerra; las medidas de guerra fuera del territorio nacional y la declaración del estado de sitio, excluyendo las medidas -

de ejecución.

Sin embargo, se entiende actualmente a eliminar la idea de acto de gobierno como una categoría especial que impide se sometan a el control jurisdiccional, pues se piensa que si este control no existe es porque se trata de actos que sólo se realizan en los poderes o entre -- ellos mismos, o entre estados diferentes. (37)

Para poder precisar conceptos, creemos necesario indicar que el Poder Ejecutivo puede apreciarse bajo un doble aspecto: como gobierno o poder político y como poder administrativo.

El Ejecutivo, como gobierno o poder político se define por la situación que guarda dentro del estado, con relación a este y a los demás poderes en que se divide el ejercicio de la soberanía, la situación del ejecutivo como poder administrativo se define por la relación con la ley que ha de aplicar y ejecutar en caso o casos concretos.

Pues bien, en su carácter de gobernante, al ejecutivo, como representante del estado, corresponde realizar los actos de alta dirección y de impulso necesarios para asegurar la existencia y mantenimiento del propio estado y orientar su desarrollo de acuerdo con cierto programa que tienda a la concertación de una finalidad determinada de orden político, económico o, en general, de orden social. Los actos que con tal finalidad realiza el Poder Ejecutivo son los que constituyen los actos de gobierno.

(37) Vedel. Op. Cit. Pág. 307.

Sin embargo la admisión de su existencia, no debe entenderse como la admisión de una nueva categoría distinta de las tres que hemos estudiado, pues el elemento nuevo se encuentra en los actos de gobierno, y que es su finalidad, no afecta la naturaleza jurídica de los actos administrativos en cuyas formas aquellos se manifiestan.

Por su parte el acto político se caracteriza, bien porque procede de un órgano político en sus relaciones con los demás poderes o entidades estatales, bien porque por medio de él se afecta un derecho político de los ciudadanos.

Así, por ejemplo cuando el ejecutivo propone a la comisión permanente la convocatoria a sesiones extraordinarias, cuando nombra secretarios de estado, cuando designa en los términos constitucionales ministros de la Suprema Corte de Justicia, está realizando actos políticos, obrando como órgano político, pues sólo con este carácter puede intervenir en el funcionamiento y en la integración de los poderes públicos.

Sin embargo, los actos que así ejecuta son sustancialmente acto o actos administrativos, y lo que les da un sello especial, es el elemento formal de emanar de un órgano político.

También se consideran dentro de nuestro derecho, como actos políticos, aquellos que por virtud de los cuales afectan, como antes dijimos, derechos políticos de los ciudadanos.

En este caso, los actos que producen ese resultado con-

servan su caracter administrativo o legislativo, y la -  
circunstancia que les da su fisonomía especial, que es -  
la esfera en que se realizan es una circunstancia exter-  
na que no alcanza a afectar la esencia de los propios -  
actos, sobre esta categoría de actos políticos, nos remi-  
timos a los que adelante expondremos al hacer el estudio  
respectivo de los derechos públicos.

## CAPITULO II

### LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL

1.- **CONCEPTO.** Es el conjunto de órganos que dependen in directamente del Poder Ejecutivo y colaboran en la realización de los fines del estado por disposición de la Ley y están sujetos al control y vigilancia de la administración pública centralizada, adoptan una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos personales, patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos.

El artículo 90 de la Constitución dispone: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, conforme a la ley orgánica que expide el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación, que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. (38)

La forma de organización descentralizada o paraestatal, se caracteriza porque existen dentro de ella grupos de funcionarios que no están sometidos a la autoridad del gobernante central, sino sólo controlados por él. Esto quiere decir que dicho gobernante tiene la facultad de (38) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos . 1992.

aprobar o anular los actos realizados por el funcionario bajo su control, dejándolo en libertad para administrar dentro de las facultades que le concede la ley.

Con base en el artículo 90 de nuestra carga magna, el 31 de diciembre de 1976 el Congreso de la Unión expidió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual ha tenido importantes reformas.

En sus primeros artículos de la mencionada ley señala - que la administración pública está formada por la centralizada y por la paraestatal; la primera de ellas se integra con la Presidencia de la República y las Secretarías de estado, los Departamentos y la Procuraduría General - de la República, en tanto que la paraestatal se forma - con organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

2.- LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. La descentralización administrativa tiene su origen en Francia a través de la institución que denominaban establecimiento público descentralizado y que obedecía a la necesidad de atender un servicio público con personal técnico especializado, con independencia presupuestal que diera flexibilidad a las necesidades económicas del servicio y libre de los problemas que impone la burocracia centralizada, ya que, de acuerdo con esas ideas, el personal tenía un estatuto jurídico y personal diferente de la burocracia.

(39)

La paraestatalidad viene de las reformas la artículo 90 Constitucional en el año de 1981, al otorgarle el mismo

(39) Acosta Romero Miguel "Teoría General del Derecho - Administrativo. P. 200

rango constitucional que la centralizada, y ambas son regidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y encuentran su organización y control debidamente garantizado, independientemente de las formas que adopte la descentralización.

El organismo descentralizado relaja los vínculos de la centralización y el estado en sus relaciones con estos organismos, trata de asegurarles su autonomía orgánica y financiera y al mismo tiempo que les transfiere una competencia limitada para mantener su autonomía.

Los organismos descentralizados son creados por la ley o decreto del Poder Ejecutivo, con personalidad jurídica y patrimonio propio y cuya finalidad es la realización de actividades que correspondan al estado, o son de interés público.

El fundamento constitucional para crear a los organismos descentralizados y a todas las entidades que hoy se conocen como del sector paraestatal, lo encontramos en los artículos 90, 92 y 93 de nuestra carta fundamental y el Congreso Federal es el único facultado para crear organismos descentralizados mediante leyes, no obstante en la práctica de nuestro sistema, la mayoría de las veces son creados por decreto del Ejecutivo Federal.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales, en su artículo lo. dice "La presente ley reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades

paraestatales de la Administración Pública Federal".

Excepto a las instituciones de educación superior y a la Procuraduría Federal del Consumidor, estos organismos se rigen por su propia Ley Orgánica.

De acuerdo con nuestra legislación administrativa federal, la administración pública paraestatal se integra a las siguientes instituciones:

- 1.- Organismos Descentralizados
- 2.- Empresas de Participación Estatal Mayoritaria
- 3.- Sociedades Nacionales de Crédito, en sus dos aspectos:
  - a) Banca Múltiple
  - b) Banca de Desarrollo
- 4.- Organismos Auxiliares de Crédito
- 5.- Instituciones Nacionales de Seguros
- 6.- Instituciones Nacionales de Fianzas
- 7.- Los Fideicomisos
- 8.- Las Sociedades Civiles y Asociaciones Civiles

Las características de estos organismos son las siguientes:

- 1.- Tiene Personalidad Jurídica
- 2.- Régimen Jurídico Propio
- 3.- Denominación
- 4.- Cuenta con Patrimonio Propio
- 5.- Tiene un objeto
- 6.- Cuenta con una sede de las oficinas y dependencias
- 7.- Cuenta con su Ambito Territorial

En las leyes o decretos relativos que se expiden por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado, se establecerán, entre otros elementos:

- I.- Denominación del Organismo
- II.- Domicilio Legal
- III.- El Objeto del Organismo
- IV.- Las Aportaciones y Fuentes de Recursos para integrar su patrimonio y las que se determinen para su incremento.
- V.- La manera de integrar su órgano de gobierno y de designar al director general, así como a los servidores públicos.
- VI.- Las Facultades y Obligaciones del Órgano de Gobierno y señalando cuáles facultades son indelegables.
- VII.- Facultades del Director General, quien tendrá la representación legal del organismo.
- VIII.- Sus Órganos de Vigilancia, así como sus Facultades; y
- IX.- El Régimen Laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

El órgano del gobierno deberá expedir el estatuto orgánico en el que se establezcan las bases de organización y las facultades y funciones de las distintas áreas que integran el organismo.

El estatuto orgánico debe inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados.

En la extinción de los organismos, deberán observarse -

las mismas formalidades establecidas para su creación, - debiendo la ley o decreto respectivo, fijar la forma y - terminos de su extinción y liquidación.

La administración de estos organismos está a cargo de un órgano de gobierno, el cual está integrado por no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y sus - respectivos suplentes y un director general. Será presi- dido por el titular de la coordinadora de sector o por la persona que éste designe.

Este órgano se reúne con la periodicidad que señale su - estatuto, sin que pueda ser menor a cuatro veces por año y podrá sesionar válidamente con la asistencia de la mi- tad mas uno de sus miembros, siempre y cuando sean la ma- yoría de los asistentes, representantes de la Administr- ción Pública Federal y las resoluciones se tomarán por - mayoría de votos, teniendo el Presidente, voto de deci- sión para caso de empate.

El Director General será designado por el Presidente de la República, o a indicación de éste a través del Coor- dinador de Sector por el Órgano de Gobierno.

a) Finés. - El objeto de los organismos descentralizados - es muy variable y se establece en la ley que le da ori- gen y puede ser alguno de los siguientes:

- I.- Realizar actividades que corresponden al Estado.
- II.- Prestar Servicios Públicos.
- III.- Administración y Explotación de determinados bie- nes del dominio público o privado del Estado.

IV.- Prestación de Servicios Administrativos.

V.- Actividades Coordinadas entre la Federación y los Estados, Municipios, Organismos Internacionales de -- Actividades de Asistencia Técnica y Desarrollo Económico, Producción de Servicios o de Procesos Industriales.

VI.- Distribución de Productos y Servicios que se consideran de Primera Necesidad o que le interesa al Estado intervenir en su comercio.

Su finalidad es procurar la satisfacción del interés general en la forma mas rápida, idónea y eficaz.

b) Formas de la Descentralización Administrativa.- La Descentralización tiene por objeto, realizar en mejor forma los fines del Estado. La doctrina establece dos formas o grupos de organismos descentralizados:

- a) Por región o territorial
- b) Por servicio o funcional

La primera consiste en crear un órgano administrativo in dependiente del poder central, pero controlado por éste, con objeto de que administre los intereses colectivos - una región, se apoya en una base geográfica como delimitación de los servicios que le corresponden.

La segunda consiste en la dirección por un grupo de funcionarios técnicos de determinados servicios públicos o sociales, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica o tecnológica, o la aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social, ésta forma de descentralización tiene

grandes ventajas, pues la dirección de los servicios se pone en manos competentes.

### 3.- CREACION DE LAS INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS POR-SERVICIO.

Como ya hemos visto anteriormente la creación de una -- institución descentralizada se hace por medio de una -- ley expedida por el Congreso de la Unión o por decreto -- del Ejecutivo Federal, para realizar:

- 1.- Actividades que corresponden al Estado.
- 2.- O que son de interés general en un momento dado,
- 3.- A través de organismos creados especialmente para -- ello, dotados de:
  - a) Personalidad Jurídica
  - b) Patrimonio Propio
  - c) Régimen Jurídico Propio

En nuestra opinión, la mayoría de los organismos descentralizados desarrollen una actividad político-administrativa y ese carácter también lo tienen los funcionarios -- que los integran, ya son nombrados por el Ejecutivo Fedederal.

Según se desprende de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tienen obligación de acudir al Congreso, cuando alguna de las Cámaras requiera de informes relacionados con asuntos del organismo que dirigen o se discuta una ley del mismo organismo.

### A) CONCEPTO DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA POR SERVICIO.

Es una forma de organización administrativa, mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender actividades de interés público, por medio de procedimientos técnicos.

Este tipo de organización administrativa permite al organismo descentralizado un manejo administrativo independiente y responsable, este tipo de descentralización administrativa por servicio, obedece a razones de orden técnico, financiero y funcional, que descargan a la administración de nuevas tareas y no se debe a factores políticos como en la descentralización administrativa por región o territorial.

La administración descentralizada por servicio, tiene su origen en la organización de los establecimientos públicos franceses y posteriormente en las comisiones norteamericanas, las cuales han servido de inspiración en nuestro país, pero nuestras instituciones descentralizadas por servicio, al impulso de la doctrina administrativa mexicana incorporada a la legislación han evolucionado en todos los aspectos derivados de nuestras propias exigencias, esto es que no mantenemos una forma uniforme de descentralización, sino que a cada organismo se le otorga la organización más conveniente.

#### B) ELEMENTOS.

Los elementos de una institución descentralizada por servicio se precisan por la ley o decreto que organiza el -

servicio.

La descentralización se debe entender como la organización de entidades autónomas, donde se delegan poderes de decisión que corresponden a los órganos superiores.

Con esto se pretende hacer más eficiente la acción del poder público, creando personas de derecho público que gocen de un régimen más apropiado para la satisfacción de ciertas necesidades sociales y se les otorga poder de decisión. Esto no quiere decir que la descentralización desvincule totalmente al organismo del Estado, ya que este se reserva determinadas facultades que lo mantienen vinculado con los organismos descentralizados como son la de modificación de su régimen jurídico o retirar el subsidio que le da, ya que en un caso extremo puede derogar la ley que organiza el ente público, con lo cual pierde el carácter de organismo descentralizado y se constituye una entidad de otra naturaleza técnica o funcional. Para este supuesto se requiere de un mandato expreso que defina la nueva situación jurídica.

En la descentralización, el poder central se reserva las funciones esenciales para vigilar la actuación, la política y sus actividades de carácter financiero de estos organismos, ya que el poder de vigilancia es la facultad más importante de que dispone el poder central para controlar a los organismos descentralizados.

La descentralización administrativa trae consigo el manejo de un servicio técnico, un estatuto legal, dispone de funcionarios técnicos apropiados, un presupuesto y un régimen económico autónomo.

El Estatuto Legal del Servicio Público Descentralizado -  
comprende lo siguiente:

1.- Son creados por un acto legislativo.

Esto quiere decir que todos los organismos públicos descentralizados son creados por una ley que expida el Poder Legislativo, o por un decreto del Poder Ejecutivo y es a partir de cuando entra en vigor el acto que les crea - cuando surge una persona de derecho público.

2.- Personalidad Jurídica.

Esta les es otorgada en el acto que los crea, y es importante aclarar que antes de ser creados no existen elementos personales, ni materiales. Pero si es indispensable para fijar la competencia del organismo.

3.- Su Estructura, Fines, Denominación, Patrimonio, Organismos.

La Estructura de cada organismo descentralizado depende de la actividad que se le destine y hay unos organismos inferiores en todos sus niveles jerárquicos, la finalidad que el Estado busca con estos organismos es procurar la satisfacción del interés general y en la forma más eficaz y rápida; la denominación diferencia al organismo descentralizado o de otras instituciones similares, esto es equivalente al nombre de las personas físicas y siempre está prevista en el acto que le da origen y en ocasiones la extensión de algunas denominaciones se utilizan siglas, estos organismos como consecuencia de su personalidad cuentan con patrimonio propio que es el conjunto de bienes y derechos con que cuenta el organismo

para cumplir con su objeto y dentro de su patrimonio pueden existir bienes que son del dominio público, bienes del dominio directo y también bienes y derechos sujetos al régimen privado y por último los ingresos propios del organismo derivan del ejercicio de su actividad o sea los que detiene por los servicios o bienes que presta o produce. Cuenta también con un cuerpo colegiado que es el órgano de mayor jerarquía y el que decide en los asuntos, actividades y administración del órgano; el número de sus componentes es variable y en él se encuentran representados los intereses de la administración central y en ciertos casos de los sectores que afecta la actividad.

Su denominación no es uniforme del cuerpo colegiado, en la mayoría de los casos se le denomina consejo de administración, en otros asamblea general y también junta de gobierno. Inmediatamente después y con grado jerárquico subsiguiente se encuentre un órgano de representación impersonal que tiene las siguientes funciones:

- I.- Cumplir las decisiones y acuerdos del cuerpo colegiado.
- II.- Acordar con el Titular del Poder Ejecutivo
- III.- Representar al organismo, la designación y remoción de este órgano unipersonal la hace en la mayoría de los casos el titular del Poder Ejecutivo a través del cuerpo colegiado.

Todo esto tipifica una relación jerárquica entre el Presidente de la República y los directores o gerentes generales de los organismos descentralizados, o sea, existen

los poderes de decisión, nombramiento, mando, revisión, por lo cual el carácter político-administrativo de dichos funcionarios, actualmente no queda en duda.

5.- El Estado señala las relaciones entre las instituciones y el poder central, con esto se define la naturaleza del órgano.

Y además deben satisfacer otras condiciones para tener la categoría de organismo descentralizado.

- a) Señalar sus fines y facultades con precisión
- b) Seleccionar el servicio público que se le encomiende
- c) Precisar las condiciones del personal
- d) Rompe los vínculos de dependencia con el poder central
- e) Señalar las facultades que se reserva el poder central
- f) La aplicación de la Ley

6.- Sus relaciones al organismo con el público, puede en ocasiones regirse por el derecho privado.

7.- Al liquidarse sus bienes pesan el dominio privado de la Federación.

La diferencia entre los organismos descentralizados vigentes dependen de la naturaleza del servicio atendido.

### C) CRITERIO LEGAL.

La Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal del 31 de diciembre de 1970 decía a los organismos descentralizados por servicio en su artículo 2 "Para los fines de este capítulo, son organismos descentralizados las personas morales creadas por la Ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, --

cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, - siempre que reúnan los siguientes requisitos:

I.- Que su patrimonio se constituya parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporten u otorgue el Gobierno Federal o con rendimiento de un impuesto específico; y

II.- Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos - para fines de asistencia o seguridad social. "Cuando se mencione a los organismos descentralizados, se dice simplemente organismo".

Esta Ley fue abrogada por la Ley Federal de las entidades paraestatales publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de mayo de 1986, la cual en su artículo 11 dice "Las Entidades Paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente ley y en lo que no se oponga a esta o a las demás que se relacionen con la administración pública.

### CAPITULO III

#### 1.- ANTECEDENTES

El constituyente de 1917 decidió establecer en diversas normas, las garantías que estimó esenciales para asegurar la dignidad en el trabajo, la igualdad de oportunidades y el acceso equitativo a los bienes materiales y culturales. Lo hizo viendo hacia el futuro, pero de acuerdo con las necesidades y los instrumentos de aquella época.

Así las disposiciones contenidas en el artículo 123 - - Constitucional integran un conjunto de derechos mínimos en favor de los trabajadores que habrían de ser ampliados progresivamente.

La clase obrera consideró que la solución del problema habitacional de los trabajadores constituye una condición indispensable para la elevación de su nivel de vida. Por tal motivo, las organizaciones sindicales lucharon durante varios decenios por que se reglamentara adecuadamente la disposición relativa del artículo 123 - Constitucional.

El sistema en vigor se apoya, en las relaciones obrero-patronales que permiten el cumplimiento del precepto - constitucional el cual se hace efectivo mediante acuerdo entre las partes. Dentro de la redacción actual de la fracción XII del apartado A del artículo 123, pareció conveniente esta solución en vez del establecimiento de normas más rígidas que difícilmente hubiesen podi

do llevarse a la practica.

Lo anterior permitió establecer un sistema mas amplio - de solidaridad social en el que la obligación que actualmente tienen los patrones respecto de sus propios trabajadores, sirva de base a un mecanismo institucional de financiamiento e inversión de carácter nacional. Así es posible satisfacer en el volumen y con la intensidad que se requiere, las demandas de habitación y facilita al mismo tiempo, el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las empresas.

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

La operación de un fondo nacional permite cumplir el objetivo que se propuso el constituyente en 1917, y además facilita a los trabajadores la adquisición en propiedad de sus habitaciones y la integración de su patrimonio familiar.

Por lo antes expuesto se consideró necesario declarar - de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo descentralizado integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

La ley reglamentaria regularía las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrían adquirir las habitaciones y crearía los organismos necesarios para que puedan resolverse en la práctica los problemas que habrán de presentarse.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, nació el día 10. de mayo de 1972, con la encomienda de cumplir con un antiguo anhelo de carácter esencialmente social, establecido en la constitución general de la república mexicana, como es dotar a los trabajadores de la república mexicana de casas cómodas e higiénicas en donde constituyan sus hogares.

Tan noble tarea y tan alta finalidad impuso a este instituto, una muy significativa responsabilidad, porque - por primera vez en la historia de México una institución se avoca a esta trascendental y compleja labor que requiere el concurso solidario de diversas ciencias técnicas y humanísticas.

A partir del inicio de actividades del Infonavit, el gobierno federal, el sector empresarial y el sector de los trabajadores han unido esfuerzos para que este organismo pueda hacer frente al grave problema habitacional de los trabajadores de México, durante años postergado.

Los elementos de Infonavit como una institución descentralizada por servicio los encontramos definidos con precisión en la ley que lo crea.

En su artículo 2 dice "El Infonavit es un organismo de

servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, denominado Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, con domicilio en la ciudad de México". (40)

El Infonavit como organismo de servicio público, debe funcionar con espíritu y criterio abiertos, para que todas aquellas personas que guarden relación con el, sepan de antemano cuales son los criterios legales conforme a los que actúa y, así se manejen dentro del principio de seguridad jurídica que está establecido como garantía en nuestra Constitución.

Todo organismo público o de servicio social debe actuar de buena fe, porque las instituciones de la república son creadas para beneficio del pueblo, principio que debe ser inquebrantable y en el que sustenta la presentación de este trabajo, a fin de que sea criticado tanto por los órganos internos de la administración, como por todas aquellas personas con las que el instituto tiene o puede tener alguna relación.

## 2.- ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

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

### a) ORGANOS TRIPARTITAS

(40) Ley del Infonavit

La Asamblea General es la autoridad suprema del Instituto, y se integrará en forma tripartita con cuarenta y cinco miembros, designados:

Quince por el Ejecutivo Federal

Quince por las organizaciones nacionales de los trabajadores, y

Quince por las organizaciones nacionales patronales, Por cada miembro propietario se designará un suplente.

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

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, fija las bases para determinar las organizaciones nacionales de trabajadores y patronos que intervendrán en la designación de los miembros de la Asamblea General.

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

La Asamblea General, tendrá las atribuciones y funciones siguientes:

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

- los dictámenes de la Comisión de Vigilancia y el informe de actividades de la Institución;
- III. Decidir, señalando su jurisdicción, sobre el esta-blecimiento y modificación o supresión de las Comi-siones Consultivas Regionales del Instituto;
- IV. Expedir los reglamentos del Instituto;
- V. Establecer las reglas para el otorgamiento de crédi-tos y para la operación de los depósitos a que se refiere esta Ley;
- VI. Examinar y aprobar anualmente el presupuesto de gagtos de administración, operación y vigilancia del - Instituto, los que no deberán exceder del uno y medio por ciento de los recursos totales que maneje;
- VII. Determinar, a propuesta del Consejo de Administra-ción, las reservas que deban constituirse para ase-gurar la operación del Fondo Nacional de la Vivien-da y el cumplimiento de los demás fines y obligaci-ones del Instituto. Estas reservas deberán invertir-se en Valores de Instituciones Gubernamentales; y
- VIII. Las demás, necesarias para el cumplimiento de los - fines del Instituto, que no se encuentren encomendadas a otro órgano.

Las sesiones de la Asamblea General serán presididas en forma rotativa, en el orden que establece el Artículo - 70. por el miembro que cada una de las representaciones designe.

El Consejo de Administración estará integrado por quin-

ce miembros, designados por la Asamblea General en la forma siguiente: cinco a proposición de los representantes del Gobierno Federal, cinco a proposición de los representantes de los trabajadores y cinco a proposición de los representantes patronales, ante la misma Asamblea General. Por cada consejero propietario se designará un suplente.

Los miembros del Consejo de Administración no lo podrán ser de la Asamblea General.

Los consejeros durarán en su cargo seis años y serán removidos por la Asamblea General, a petición de la representación que los hubiere propuesto.

La solicitud de remoción que presente el Sector se hará por conducto del Director General.

En tanto se reúne la Asamblea General, los consejeros cuya remoción se haya solicitado, quedarán de inmediato suspendidos en sus funciones.

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

El Consejo de Administración sesionará por lo menos una vez al mes.

El Consejo de Administración, tendrá las atribuciones y funciones siguientes:

I. Decidir, a propuesta del Director General, sobre -

las inversiones de los fondos y los financiamientos del Instituto, conforme a lo dispuesto por el Artículo 66, fracción II;

- II. Resolver sobre las operaciones del Instituto, - - excepto aquellas que por su importancia, a juicio de alguno de los sectores o del Director General, ameriten acuerdo expreso de la Asamblea General; - - la que deberá celebrarse dentro de los quince - - días siguientes a la fecha en que se haga la peti ción correspondiente;
- III. Proponer a la Asamblea General el establecimiento, modificación, supresión y jurisdicción de las Comi siones Consultivas Regionales del Instituto;
- IV. Examinar y en su caso aprobar, la presentación a la Asamblea General, de los presupuestos de ingre sos y egresos, los planes de labores y de finan- ciamientos, así como los estados financieros y el informe de las actividades formulados por la Di- rección General;
- V. Presentar a la Asamblea General para su examen y aprobación, los reglamentos del Instituto;
- VI. Estudiar y en su caso aprobar, los nombramientos - del personal directivo y de los delegados regiona les que proponga el Director General;
- VII. Presentar a la Asamblea General para su aprobación, el presupuesto de gastos de administración, opera- ción y vigilancia del Instituto, los que no debe-

rán exceder del uno y medio por ciento de los recursos totales que administre el Instituto;

- VIII. Estudiar y en su caso aprobar, los tabuladores y prestaciones correspondientes al personal del Instituto, propuestos por el Director General y conforme al presupuesto de gastos de administración autorizado por la Asamblea General;
- IX. Establecer las reglas para el otorgamiento de créditos;
- X. Determinar las reservas que deban constituirse para asegurar la operación del fondo nacional de la vivienda y el cumplimiento de los demás fines y obligaciones del Instituto. Estas reservas deberán invertirse en valores a cargo del Gobierno Federal.
- XI. Resolver sobre las circunstancias específicas no previstas en la presente ley en relación a las subcuentas del fondo nacional de la vivienda de las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro. Las resoluciones que se adopten conforme a esta fracción, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.
- Lo anterior, es sin perjuicio de las facultades que, en relación con dichas cuentas, tengan las autoridades del sistema financiero de conformidad con lo previsto en otras disposiciones legales.
- XII. Designar en el propio Consejo, a los miembros de

la Comisión de Inconformidades y de Valuación, a propuesta de los representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, respectivamente; y

XIII. Las demás que le señale la Asamblea General.

La Comisión de Vigilancia se integrará con nueve miembros designados por la Asamblea General. Cada una de las representaciones propondrá el nombramiento de tres miembros, con sus respectivos suplentes.

Los miembros de esta Comisión no podrán serlo de la Asamblea General ni del Consejo de Administración.

La Comisión de Vigilancia será presidida en forma rotativa, en el orden en que las representaciones que propusieron el nombramiento de sus miembros, se encuentran mencionadas en el artículo 6o.

Los miembros de la Comisión de Vigilancia durarán en su cargo seis años y serán removidos por la Asamblea General, a petición de la representación que los hubiere propuesto.

La solicitud de remoción que presente el sector, se hará por conducto del Director General.

En tanto se reúne la Asamblea General, los miembros de la Comisión de Vigilancia cuya remoción se haya solicitado, quedarán de inmediato suspendidos en sus funciones.

La Comisión de Vigilancia tendrá las siguientes atribu-

**ciones y funciones:**

- I. Vigilar que la administración de los recursos y los gastos, así como las operaciones se hagan de acuerdo con las disposiciones de esta Ley y de sus Reglamentos;
- II. Practicar la auditoría de los estados financieros y comprobar cuando lo estime conveniente los avales de los bienes, materia de operación del Instituto;
- III. Proponer a la Asamblea y al Consejo de Administración, en su caso, las medidas que juzgue convenientes para mejorar el funcionamiento del Instituto, y
- IV. En los casos que a su juicio lo ameriten, citar a Asamblea General.

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

La Comisión de Vigilancia designará a un Auditor Externo que será Contador Público en ejercicio de su profesión, para auditar y certificar los estados financieros del Instituto. El auditor externo tendrá las más amplias facultades para revisar la contabilidad y los documentos de la Institución y podrá sugerir a la Comisión de Vigilancia las modificaciones y reformas que a su juicio convenga introducir, poniendo a su disposición los informes y documentos que requiera el ejercicio de sus -

**atribuciones y funciones.**

La Comisión de Vigilancia presentará ante la Asamblea General, un dictamen sobre los estados financieros de cada ejercicio social del Instituto, acompañado del dictamen del auditor externo; para cuyo efecto les serán dados a conocer, por lo menos treinta días antes de la fecha en que se vaya a celebrar la Asamblea General correspondiente.

El Balance Anual del Instituto deberá publicarse dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que sea aprobado por la Asamblea General, por lo menos en dos de los diarios que tengan mayor circulación.

El Director General será nombrado por la Asamblea General, a proposición del Presidente de la República. Para ocupar dicho cargo, se requiere ser mexicano por nacimiento, de reconocida honorabilidad y experiencia técnica y administrativa.

El Director General tendrá las siguientes atribuciones y funciones.

- I. Las facultades que corresponden al Instituto, en su carácter de organismo fiscal autónomo, de conformidad con el artículo 30 de esta Ley, se ejercerán por el Director General, el Subdirector Jurídico o los Delegados Regionales, en los términos que al efecto fije el Reglamento Interior del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; (41)

(41) Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de febrero de 1992.

- II. Asistir a las sesiones de la Asamblea General y del Consejo de Administración, con voz, pero sin voto;
- III. Ejecutar los acuerdos del Consejo de Administración;
- IV. Presentar anualmente al Consejo de Administración, dentro de los dos primeros meses del año siguiente, los estados financieros y el informe de actividades del ejercicio anterior;
- V. Presentar al Consejo de Administración, a más tardar el último día de octubre de cada año, los presupuestos de ingresos y egresos, el proyecto de gastos y los planes de labores y de financiamientos para el año siguiente;
- VI. Presentar a la consideración del Consejo de Administración, un informe mensual sobre las actividades del Instituto;
- VII. Presentar al Consejo de Administración, para su consideración y en su caso aprobación, los Programas de Financiamientos y Créditos a que se refieren las fracciones I y II del artículo 42, a ser subastados y otorgados, según corresponda al Instituto.
- VIII. Nombrar y remover al personal del Instituto, señalándole sus funciones y remuneraciones; y
- IX. Las demás que le señalen esta Ley y sus disposiciones reglamentarias.

La Asamblea General, a propuesta de los representantes - de los trabajadores y de los patrones, nombrará a dos - Directores Sectoriales, uno por cada sector, que tendrán como función el enlace entre el Sector que representan y el Director General. Los Directores Sectoriales asistirán a las sesiones del Consejo de Administración, con - voz, pero sin voto.

El Director General y los Directores Sectoriales no podrán ser miembros de la Asamblea General, del Consejo de Administración, ni de la Comisión de Vigilancia.

La Comisión de Inconformidades y de Valuación se integrará en forma tripartita con un miembro por cada representación, designados conforme a lo dispuesto por el Artículo 16 fracción X de la presente Ley. Por cada miembro - propietario se designará un suplente.

La Comisión conocerá, substanciará y resolverá los recursos que promuevan ante el Instituto, los patrones, los trabajadores o sus causahabientes y beneficiarios, en - los términos del reglamento correspondiente y con sujeción a los criterios que sobre el particular, establezca el Consejo de Administración.

La Comisión conocerá de las controversias que se susciten sobre el valor de las prestaciones que las empresas estuvieren otorgando a los trabajadores, en materia de habitación, para decidir si son inferiores, iguales o - superiores al porcentaje consignado en el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo y poder determinar las - aportaciones que deban enterar al Instituto o si quedan

exentas de tal aportación. Una vez tramitadas las controversias en los términos del reglamento respectivo, - la Comisión presentará un dictamen sobre las mismas al Consejo de Administración, que resolverá lo que a su - juicio proceda.

Las Comisiones Consultivas Regionales, se integrarán en forma tripartita y actuarán en las áreas territoriales que señale la Asamblea General. Su funcionamiento se de terminará conforme al Reglamento que para tales efectos apruebe la propia Asamblea.

Las Comisiones Consultivas Regionales tendrán las atribuciones y funciones siguientes:

- I. Sugerir al Consejo de Administración, a través del Director General, la localización más adecuada de las áreas y características de las habitaciones de la región, susceptibles de ser financiadas;
- II. Opinar sobre los proyectos de habitaciones a financiar en sus respectivas regiones;
- III. Las de carácter administrativo que establezca el - Reglamento de las Delegaciones Regionales; y
- IV. Las demás de carácter consultivo que les encomiende de el Director General.

En la Asamblea General, corresponderá emitir un voto a los representantes del Gobierno Federal, uno a los representantes de los Trabajadores y uno a los representantes de los Patrones. En el Consejo de Administración, en la Comisión de Vigilancia y en la Comisión de Inconformidade

des y Valuación, cada uno de sus miembros tendrá un voto.

### b) MARCO JURIDICO

El Infonavit dedicó sus primeros esfuerzos a consolidar un marco jurídico amplio para el desarrollo de sus actividades.

Los Organos Tripartitas del Instituto han trabajado intensamente en la elaboración de diversos reglamentos, - reglas e instructivos que emanan de la Ley del Infonavit.

El Infonavit cuenta con un marco jurídico integral para el cumplimiento de sus objetivos

BASES PARA DETERMINAR LAS ORGANIZACIONES NACIONALES DE TRABAJADORES Y PATRONES QUE DEBAN INTERVENIR EN LA DESIGNACION DE LOS MIEMBROS DE LA ASAMBLEA GENERAL.

RELACION DE LAS ORGANIZACIONES NACIONALES DE TRABAJADORES Y PATRONES QUE INTERVENDRAN EN LOS NOMBRAMIENTOS DE SUS REPRESENTANTES EN LA ASAMBLEA GENERAL..

REGLAMENTOS PROMULGADOS POR EL EJECUTIVO FEDERAL.  
REGLAMENTO PARA EFECTUAR Y ENTERRAR DESCUENTOS POR CONCEPTO DE PRESTAMOS OTORGADOS POR EL INFONAVIT.  
REGLAMENTO DE LA COMISION DE INCONFORMIDADES Y DE VALUACION DEL INFONAVIT.

REGLAMENTOS PENDIENTES DE EXPEDIENTES POR EL EJECUTIVO FEDERAL.  
REGLAMENTO PARA LA CONTINUACION VOLUNTARIA EN EL REGIMEN DEL INFONAVIT.  
REGLAMENTO PARA LA IMPOSICION DE MULTAS A LOS INFRACTORES DE LA LEY DEL INFONAVIT.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO

CONTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES

DISPOSICIONES APROBADAS POR LA ASAMBLEA GENERAL.  
REGAMENTO DE LA ASAMBLEA GENERAL.  
REGLAMENTO DEL CONSEJO DE ADMINISTRACION.  
REGLAMENTO DE LA COMISIA DE VIVIENDA.  
REGLAMENTO DE LAS COMISIONES CONSULTIVAS REGIONALES Y DE LAS DELEGACIONES REGIONALES DEL INFONAVIT.  
REGLAMENTO INTERIOR DEL INFONAVIT.  
REGLAS GENERALES PARA EL CARGAVIT DE CREDITOS.

DISPOSICIONES APROBADAS POR EL CONSEJO DE ADMINISTRACION.  
INSTRUCTIVO PARA LA INSCRIPCION DE LOS TRABAJADORES Y PATRONES  
INSTRUCTIVO PARA ACREDITAR LAS APORTACIONES EN FAVOR DE LOS TRABAJADORES

c) ESQUEMA CONCEPTUAL DE ADMINISTRACION

El esquema conceptual utilizado en la formación del aparato administrativo del Infonavit parte de una premisa fundamental: la administración del Infonavit se justifica sólo en la medida en que se alcancen los objetivos - profundamente sociales que constituyen su esencia y razón de ser.

El Infonavit opera sumergido en un complicado contexto político, económico y social, en donde se genera una - compleja red de intensos problemas, los cuales deben - ser resueltos para alcanzar los objetivos institucionales . Para ello, es necesario tener poderosos apoyos administrativos y tecnológicos que permitan obtener los - resultados buscados. Si no hubieran funciones claras, - una estructura adecuada, sistemas eficaces e instrumentos avanzados, los objetivos sociales del Infonavit podrían quedarse en simples planteamientos demagógicos.

Ahora bien, las funciones, sistemas e instrumentos requieren de constante atención, porque si pierden su vinculación con los objetivos sociales del Infonavit, no serían sino estéril tecnocracia.



#### d) OBJETIVOS

Todo objetivo primordial define, para su logro, objetivos subsidiarios. Ante el objetivo fundamental del Infonavit, se han planteado otros mas específicos.

##### Objetivo Social

Facilitar a los trabajadores de México una morada digna, que constituya un marco espacial adecuado para la superación integral de su familia y, a través de ello, contribuir al fortalecimiento del bienestar colectivo de la sociedad.

##### Objetivos Operativos

Proporcionar crédito a los trabajadores para la adquisición de vivienda. Esto es financiar la demanda.

Propiciar la creación de formas de cohesión social alrededor de las viviendas. Esto es, contribuir a enriquecer el medio ambiente de las familias de los trabajadores. Por lo tanto este objetivo se deriva del social.

#### e) FUNCIONES, SISTEMAS E INSTRUMENTOS

Funciones; los objetivos del Infonavit demandan la realización de ciertas funciones, las cuales necesitan, a su vez, del apoyo de otras. De este modo, a partir del objetivo primario, se deducen como consecuencia lógica las diversas funciones que son verdaderamente necesarias para alcanzarlo.

Para otorgar créditos y promover la construcción de viviendas se requieren recursos financieros. El Infonavit antes de la reforma de su ley que por decreto de fecha 22 de febrero de 1992 se publicó para su observancia el

24 de febrero del presente año, realizaba la función de captar recursos; para este fin, de conformidad con su ley, el Instituto realizaba por un lado la función de registrar y controlar la información de las aportaciones patronales, en una cuenta de ahorro individual en favor de todos y cada uno de los trabajadores del país. Por otro lado, administraba y controlaba los fondos recaudados. Actualmente esto no sucede en virtud de la reforma del 22 de febrero de 1992, misma que paso a analizar en el capítulo IV.

Los recursos captados, no obstante su magnitud resultan escasos frente a las necesidades de los trabajadores que requieren de un crédito. Por ello, el Infonavit debe realizar la función de otorgar crédito con equidad, para lo cual necesita efectuar la función de captar información sobre las necesidades de vivienda de los trabajadores. Así mismo, para financiar la construcción de conjuntos habitacionales es indispensable primero analizar los proyectos desde el punto de vista arquitectónico y urbanístico, así como su evaluación financiera, la construcción de estos conjuntos habitacionales requiere de supervisión y control.

El Infonavit es una institución extrovertida que actúa e interacciona intensamente con la sociedad. Son de particular importancia las funciones de tipo jurídico que norman las relaciones y protegen los intereses del Instituto.

Así, es necesario la función de verificar que se cumpla

la obligación de aportar que tienen los empresarios y - la obligación de pagar los créditos que tienen los trabajadores. Para garantizar la permanente vinculación del - Infonavit con los trabajadores y el público en general, es importante efectuar la función de orientación y difusión.

La culminación de la acción del Instituto se obtiene con la función de titulación, cuando el trabajador recibe - su vivienda en propiedad.

El ámbito de acción del Infonavit es nacional. Por ello, es de vital importancia la función de coordinación regional de las labores que se desarrollan en todo el país.

Todas estas acciones requieren a su vez de apoyo; hay - que estudiar los problemas, es necesario planear las acciones, se debe controlar la realización y se tienen - que evaluar los resultados. Por otro lado, es preciso - administrar recursos humanos y materiales, y dentro de este panorama, el volumen de información, su complejidad y el uso expedito que de ella se demanda, hacen imprescindible el procesamiento electrónico de datos.

#### Funciones

Los objetivos del Infonavit exigen la realización de diversas funciones.

- o Supervisar y controlar obras
- o Proyectar arquitectónica y urbanísticamente
- o Titular viviendas
- o Dirigir    o Estudiar problemas    o Orientar y difundir

o Verificar o Evaluar financieramente o Procesar elec-  
trónicamente

o Asignar créditos o Contratar o Coordinar regionalmente  
o Planear acciones o Captar información o Administrar  
recursos

o Controlar realización o Evaluar resultados o Promover  
socialmente o Asesorar

#### Sistemas

La realización de actividades inconexas no produce resul-  
tados importantes. Se requiere estructurar las funciones  
en sistemas los cuales integran, dentro de una unidad or-  
gánica, todo un proceso administrativo.

En el Infonavit se han configurado varios sistemas admi-  
nistrativos, a través de los cuales participan personas  
de diversas áreas y disciplinas, quienes realizan dife-  
rentes acciones para la obtención de una meta común. Ta-  
les sistemas están consolidados, y producen resultados  
importantes.

Uno de los sistemas más complejos es el de las cuentas  
individuales. Aquí se manejan los datos de millones de  
trabajadores y de miles de patrones. Se recibe y proce-  
sa documentos, cuya información es incorporada a los -  
bancos de datos de la computadora, previa captura y ve-  
rificación. El fin último de este sistema es garantizar  
a los trabajadores de México una información verídica y  
actualizada sobre sus ahorros depositados en el Fondo -  
Nacional de la Vivienda.

Existe otro gran sistema: el de crédito. Aquí se han conjugado principios de justicia social con la capacidad de las computadoras y, de este modo, se ha obtenido un proceso imparcial para seleccionar a los trabajadores que reciben un crédito. Al proceso de asignación automatizado le siguen otros igualmente importantes, como son la formación del expediente individual, la asignación de vivienda y su entrega y titulación. En paralelo, una vez asignada una vivienda, se inicia otro proceso: la recuperación financiera de los créditos y la emisión periódica del estado de cuenta individual a los acreditados.

La administración está configurada alrededor de sistemas. Existen los de contabilidad y control presupuestal, de nómina, de emisión de cheques y de control y administración del Centro de Computación Electrónica.

Todos los sistemas mencionados, además de cumplir su función primaria, contribuyen al sistema global de información. De este modo, superimpuesto a los sistemas operativos del Instituto, existe una red informática que alimenta con elementos de juicio los procesos decisivos que se realizan a nivel operativo.

El sistema de información apoya en especial al de planeación, el cual genera los diversos marcos de acción como son el plan quinquenal, los planes anuales de labores y de financiamientos, así como los planes maestros para el desarrollo integral de una localidad.

Sistemas

Las funciones se han estructurado en sistemas, muchos - de los cuales se apoyan en el procesamiento electrónico de datos

**Sistemas Mecanizados**

**Financiamiento de la Construcción**

**Evaluación financiera de proyectos de vivienda**

**Control de costos de construcción y precios unitarios**

- estadísticas y usos del suelo

**Adjudicación de contratos**

- padrón de diseñadores y constructores

- evaluación y selección

**Contratación y pagos**

**Control de obra**

**Crédito**

**Asignación de créditos**

**Control de trámite crediticio**

**Recuperación de créditos**

**Titulación masiva**

**Estado de cuenta del crédito**

**Control y Registro**

- control y registro

- estado de cuenta individual

- control y registro de beneficiarios

**Control Presupuestal**

- de inversión

- de administración, operación y vigilancia

**Contabilidad**

**Nómina y registro de personal**

Espedición de cheques y control de pagos  
Control y administración del Centro de Cómputo  
Conservación y mantenimiento de inmuebles y equipo

#### Instrumentos

Los sistemas requieren, en primer lugar, de personas, - quienes con su trabajo aportan el ingrediente más impor- tante para la producción de resultados.

Para ser productivo, ese trabajo debe ser canalizado a través de procedimientos administrativos. El Infonavit elabora y actualiza manuales generales de organización, manuales de procedimientos, manuales de caracterización de puestos y funciones, así como de normas de producción.

Finalmente, como ya se ha indicado, la complejidad de la información que maneja el Infonavit, hicieron necesaria la instalación de un computador electrónico, el cual, - aunado a las técnicas más avanzadas de utilización, ha sido un instrumento clave de apoyo administrativo.

### 3.- SITUACION FINANCIERA

#### a) Aportaciones Empresariales e Inversión

El esquema de solidaridad social; establece un fondo - constituido con las aportaciones de los empresarios y - destinado a otorgar créditos a los trabajadores para - que puedan adquirir vivienda en propiedad o mejorar aque- lla de la que ya sean propietarios; implantado en un - sistema tripartito, en que participan los tres sectores para su administración, inspirado en un desarrollo huma- nista y solidario. El Infonavit es una institución al -

servicio de los trabajadores de cuyos recursos son titulares y destinatarios los trabajadores de México.

El Infonavit, es un instrumento importante al que hay que hacer cada vez más eficiente y productivo; pero debemos reconocer que no podrá por sí mismo, satisfacer las necesidades habitacionales de todos los trabajadores de México.

Esto obliga a Infonavit a comprometer todo esfuerzo; a concertar la acción de los diversos sectores y buscar caminos para hacer más productivos los recursos; a jerarquizar objetivos; a programar actividades; a buscar mecanismos que permitan una más expedita y mayor recaudación de las aportaciones y recuperación de los créditos; a coordinar con otras instituciones que promuevan la construcción de vivienda y a buscar una colaboración más estrecha con las autoridades federales, estatales y municipales.

Es conveniente señalar, que todos los trabajadores, aun aquellos que no lleguen a obtener una vivienda promovida o financiada por el Infonavit, resultan beneficiados por las disposiciones legales que dieron origen al nacimiento del Infonavit, ya que todos, sin excepción, son titulares de los depósitos que se constituyen con motivo de las aportaciones que hacen los empresarios y que equivalen al 5% del salario ordinario de sus trabajadores. Estos recibirán dichos depósitos al término que la ley del Infonavit señala o cuando dejen de prestar sus servicios por jubilación, por incapacidad o cualquier -

otra causa y, en caso de muerte, serán entregados a sus beneficiarios.

Estas características permiten al Infonavit, además de ser un organismo financiero y promotor de vivienda, actuar como una institución de depósito y ahorro.

En el curso de 1972, el monto de las aportaciones empresariales del 5% de la nómina nacional fue considerablemente superior a las inversiones que el Instituto pudo realizar durante ese primer ejercicio.

La inexistencia de la infraestructura administrativa necesaria, así como la necesidad de que transcurriera el plazo mínimo necesario para poder poner en marcha programas de financiamiento de la construcción, implicaron que el Infonavit no pudiera realizar inversiones de importancia en su primer año, salvo en la adquisición de la reserva territorial indispensable para iniciar su acción y la puesta en marcha de las obras de urbanización.

A partir de 1973, esta situación empieza a cambiar aceleradamente. Paulatinamente, el Instituto desarrolla capacidad de inversión. En ese año, las aportaciones empresariales se vieron incrementadas con la cantidad de 200 millones de pesos que el Gobierno Federal entregó como capital semilla. En 1974, por primera vez el Instituto está en condiciones de invertir más de lo que recibe de aportaciones, aprovechando el remanente de los dos ejercicios anteriores.

Por lo que toca a 1975, el Infonavit puede ya, fácilmente, invertir más de lo que recibe de los empresarios - del país. Se estima que la inversión efectiva en el cur

so de ese año sería superior al total de las aportaciones empresariales en el mismo periodo, lo cual fue posible gracias a los remanentes generados en 1972 y 1973.

La capacidad de inversión del Infonavit ha ido aumentando año con año, en virtud de esta situación los controles financieros han establecido un equilibrio entre las aportaciones y la inversión.

#### b) Aplicación de Recursos

Los recursos que el Infonavit ha recibido desde su creación han sido ya invertidos en el financiamiento de viviendas, en los diversos fines que establece su ley. Ha sido canalizado hacia la adquisición de terrenos en todo el país, invertido en construcción de viviendas y ha sido encauzado a las líneas II a V, o sea, hacia créditos para la adquisición de viviendas de terceros, sustitución de pasivos, regeneración de vivienda y construcción individual.

Corresponde a egresos la devolución de depósitos de ahorro, derecho que tiene todo trabajador en caso de jubilación, incapacidad total permanente o defunción; gastos de administración, operación y vigilancia autorizados por la Asamblea General; mobiliario y equipo y construcciones propias. Finalmente, recursos líquidos, invertidos en una cuenta de valores a la vista en el Banco de México y en valores gubernamentales, y que en buena medida representan las reservas legales y técnicas autorizadas por la Asamblea General. Esto último operó hasta antes de la reforma de la Ley del Instituto de fe

cha 24 de febrero de 1992.

**Aplicación de Recursos**

o Vivienda

o Otros Egresos

Devolución de Ahorro

Gastos de administración,

operación y vigilancia

Mobiliario y equipo

Construcciones propias

o Liquidez

**4.- CREDITOS**

a) Criterios de Crédito

Los criterios de crédito derivan de la ley del Infonavit y de las políticas establecidas por sus órganos tripartitas.

Para que el proceso crediticio del Infonavit fuera congruente con las disposiciones de su ley orgánica y con las reglas para el otorgamiento de créditos aprobadas por la Asamblea General en 1972, hubo que determinar los criterios fundamentales que orientan este proceso.

**Caracter Social**

Todo trabajador derechohabiente, con relación laboral en el sector privado, es sujeto de crédito por disposición de la ley

<b>Necesidades de vivienda</b>	<b>Selección de los trabajadores con mayor necesidad de vivienda</b>
<b>Equidad</b>	<b>Selección mediante un sistema de calificación imparcial</b>
<b>Solidaridad</b>	<b>Preferencia a los trabajadores de menores ingresos</b>
<b>Pacilidad</b>	<b>Trámites sencillos, claros y expeditos</b>
<b>Distribución nacional</b>	<b>Derrama de crédito en el mayor número de localidades.</b>

**b) Montos de Crédito**

Artículo 47 de la Ley de Infonavit.- El Consejo de Administración expedirá las reglas conforme a las cuales se otorgarán en forma inmediata y sin exigir más requisitos que los previstos en las propias reglas, los créditos a que se refiere la fracción I del artículo 42. Dichas reglas deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Las reglas antes citadas tomarán en cuenta entre otros factores, la oferta y demanda regional de vivienda, el número de miembros de la familia de los trabajadores, los saldos de la subcuenta de vivienda del trabajador de que se trate y el tiempo durante el cual se han efectuado aportaciones a la misma, si el trabajador es pro-

pietario o no de su vivienda, así como su salario o el ingreso conyugal si hay acuerdo de los interesados.

"Los trabajadores podrán recibir crédito del Instituto por una sola vez".

Artículo 42.- Así mismo, el Instituto podrá descontar - con la responsabilidad de las instituciones de crédito, créditos que otorgue el Instituto, en función de, entre otros factores, los ingresos de los trabajadores acreditados, así como el precio máximo de venta de las habitaciones cuya adquisición o construcción pueda ser objeto de los créditos citados".

Los criterios de crédito carecerían de sentido si los trabajadores de bajos ingresos no tuvieran a su alcance la posibilidad de adquirir una vivienda adecuada a sus necesidades.

La ley del Instituto estableció una fórmula crediticia - para que los trabajadores de México pudieran adquirir - una vivienda en condiciones verdaderamente excepcionales. Antes de la creación del Infonavit, haciendo uso de las condiciones financieras óptimas entonces existentes, un trabajador con un ingreso equivalente al salario mínimo, tenía que destinar -el 14% de su salario- a amortizar un crédito hipotecario, tomando en cuenta un tipo de interés privilegiado del 9% anual y un plazo máximo de 15 años.

Al nacer el Infonavit, ese mismo trabajador, beneficiado con un tipo de interés del 4% anual y un plazo de 20

años para la amortización de su crédito, podía obtener ya una vivienda.

El 7 de agosto de 1974, el Consejo de Administración del Instituto autorizó un nuevo sistema de recuperación de créditos, que aun cuando no estaba previsto por la Ley del Instituto, es perfectamente congruente con sus disposiciones. El nuevo sistema establecía que la amortización de los créditos se realizará con un porcentaje fijo del salario cuota diaria, que el patrón debe descontar al trabajador, sea cual sea el nivel de dicho salario en un momento determinado. El descuento es del 14% para trabajadores que ganan hasta 1.25 veces el salario mínimo y del 18% para quienes perciben un salario superior a ese nivel.

Este descuento porcentual se realiza durante toda la vigencia del crédito, de manera que el monto monetario - del descuento y el plazo de amortización se convertían en una función de las variaciones en el salario. En un periodo de inflación acelerada la recuperación era más rápida. Si hay estabilidad, el trabajador no se veía - perjudicado, ya que continuaba pagando la misma cantidad durante un plazo mayor.

La importancia fundamental del sistema estribaba en que aumentaba drásticamente el monto del crédito que el Ingtituto podía otorgar a un trabajador de bajo ingreso. - De esta manera, el Instituto podía tener confianza actual en la capacidad de pago del trabajador, basado en - la certeza de que su salario continuará aumentando a tra

vés de los años.

Posteriormente se estableció otro nuevo sistema de recuperación y como consecuencia de las Reformas y Adiciones a la Ley Federal del Trabajo y a la Ley del INFONAVIT, publicadas en el Diario Oficial de la Federación - el 7 de enero de 1982, para los trabajadores cuyos créditos fueron otorgados con anterioridad al 7 de enero - de 1982, se sujetarán a lo dispuesto por el artículo 40 Transitorio del Instructivo para la inscripción de trabajadores y patrones en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, así como para el - enterero de las aportaciones de los descuentos al propio Instituto, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo de 1982; es decir, se le continuarán - descontando del salario por cuota diario el mismo porcentaje del 14 o 18 por ciento que para efectos de amortización del crédito, en su oportunidad se les haya fijado a través del Aviso para Retención de Descuentos.

Para aquellos acreditados que hubieran sido favorecidos con un crédito, después del 7 de enero de 1982, y que - perciban un salario por cuota diaria hasta 1.25 veces - el salario mínimo de la zona de que se trate, el porcentaje de amortización será del 16 por ciento; cuando sea mayor de 1.25 veces y hasta 2 veces el salario mínimo - de la zona, del 18 por ciento y cuando sea mayor a 2 veces, del 20 por ciento.

Este sistema de amortización estaba descapitalizando - la cartera crediticia del Instituto y este sistema ante

rior de amortización de créditos del INPONAVIT fue elaborado en una época de estabilidad económica. Los trabajadores acreditados, amortizaban su crédito mediante descuentos del 16, 18 ó 20% según sus salarios.

Al aumentar los salarios, aumentaban los abonos a los créditos otorgados, reduciendo el plazo de amortización; sin embargo el efecto inflacionario de los últimos tiempos ha devaluado seriamente los saldos insolutos.

Según estudios elaborados por la Administración del Instituto, de continuar con el sistema de amortización anterior, y considerando que si la inflación media anual fuera de un 75%, los créditos otorgados se amortizarían en 10 años, pero la recuperación real sería de un 14.4%.

Esto quiere decir que por cada peso de crédito otorgado al trabajador, el Instituto recibe como pago, en términos reales únicamente 14 centavos.

En estas condiciones, para poder otorgar un nuevo crédito con el dinero recuperado, el Instituto tenía que amortizar 6.9 créditos, descapitalizándose seriamente en perjuicio de los miles de derechohabientes que demandan vivienda, a los cuales no se ha podido atender.

Para resolver este problema y poder atender a un mayor número de solicitudes de crédito, el INPONAVIT ha establecido un nuevo sistema de amortización que consiste en expresar en múltiplos de salario mínimo, tanto el monto del crédito como los pagos correspondientes, para recuperar la inversión.

De ahora en adelante, el importe de los créditos que otorgue el Instituto, se traduce a su equivalente en número de veces el salario mínimo vigente, lo cual representa el adeudo con el INFONAVIT.

El trabajador acreditado queda obligado a pagar, no una cantidad fija, sino el mismo número de veces el salario mínimo que se le prestó.

Para amortizar su crédito el trabajador pagará solamente un 20% de su salario, a excepción de los trabajadores de salario mínimo que pagarán un 19% de su salario y, en su caso, el 1% adicional para gastos de administración y mantenimiento del conjunto habitacional donde vivan.

Si el acreditado desea pagar anticipadamente su crédito, procederá a cubrir en pesos y centavos la cantidad que resulte de multiplicar el número de veces el salario mínimo que deba el trabajador, por el salario mínimo vigente en ese momento.

El nuevo sistema entró en vigor el primero de agosto de 1987 y no tiene efectos retroactivos, por lo que los créditos ya otorgados se amortizarán de acuerdo con el sistema anterior, en los términos de los contratos celebrados.

#### c) Características del Crédito

Las principales características de los créditos que otorga el Infonavit son las siguientes:

##### Intereses

Los créditos otorgados devengan intereses, a la tasa que

determine el Consejo de Administración. Dicha tasa no será menor del cuatro por ciento anual sobre saldos insolutos. La tasa de interés siempre será notoriamente inferior a la que prevalezca en cualquier otra institución financiera.

Plazo

Los créditos para el pago de adeudos contraídos por los conceptos ya mencionados podrán liquidarse en un plazo no mayor de 30 años.

Abonos

Para amortizar su crédito el trabajador pagará solamente un 20% de su salario integrado en los terminos del artículo 143 de la Ley Federal del Trabajo, a excepción de los trabajadores que hayan obtenido un crédito para la adquisición de vivienda financiada por Infonavit (Línea I) y que perciban salario mínimo en cuyo caso se le descontará a razón del 19% de su salario integrado y el 1% adicional para gastos de administración y mantenimiento del conjunto habitacional donde vivan.

Prórroga

En caso de que un trabajador, que haya obtenido crédito del Infonavit deje de estar sujeto a una relación laboral, el Infonavit le concederá una prórroga hasta de 12 meses sin recargos ni intereses, en el pago de los abonos que deba efectuar para amortizar el crédito. Para tal efecto el trabajador acreditado deberá dar aviso al Instituto dentro del mes siguiente a la fecha en que deje de prestar sus servicios al patrón y terminará anti-

ciudadamente cuando el trabajador vuelva a estar sujeto a una relación de trabajo.

#### Seguro

Para no poner en peligro el patrimonio familiar derivado de los derechos que se otorgan a los trabajadores, éstos quedarán asegurados de modo que, en caso de incapacidad total o de muerte, cesen las obligaciones contraídas con el Instituto. Todos los gastos de este aseguramiento corren a cargo de la Institución.

#### d) Alcance Social

Los créditos otorgados por el Infonavit han beneficiado a trabajadores de múltiples localidades, que laboran al servicio de patrones de toda índole, independientemente del tamaño, giro o características de la empresa.

Antes de la reforma constitucional que permitió la creación del Infonavit, sólo los trabajadores al servicio de empresas rurales o de las empresas urbanas con 100 o más trabajadores, tenían derecho a prestaciones habitacionales.

Hoy en día, todo trabajador del sector privado, sin importar la dimensión o ubicación de la empresa en que preste sus servicios, es derechohabiente del Infonavit y puede obtener un crédito para adquirir una vivienda.

#### e) Requisitos para obtenerlo

- 1o.- Ser trabajador con relación laboral en el sector privado.
- 2o.- Estar inscrito en el Infonavit

3o.- Contar con un año mínimo de aportaciones a su favor.

4o.- Tener una necesidad real de vivienda

5o.- Llenar una tarjeta de Información

#### CAPITULO IV

En el Diario Oficial de la Federación del 24 de febrero de 1992, se publicó el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del INFONAVIT.- En este capítulo, comentaré, en lo general, algunos puntos importantes:

##### 1.- ASPECTOS FINANCIEROS DE LA INSTITUCION

El presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto no deberá exceder del 0.75 por ciento de los recursos totales que maneje. Para lograrlo, se establece un programa paulatino a fin de que el presupuesto en 1996 se ajuste al porcentaje indicado. (Art.13 Transitorio del Decreto).

##### 2.- APORTACIONES PATRONALES

El pago de las aportaciones será por bimestres vencidos; a más tardar, el día 17 del mes siguiente al bimestre.- (Art. 29 y 35 del Decreto)

Los patronos tienen ahora la obligación de efectuar las aportaciones del 5 por ciento en las instituciones de crédito de su elección, y con los elementos que proporcionen sobre cada trabajador, dichas instituciones se obligan a individualizarlas, creando así, subcuentas individuales para el fondo de la vivienda. "El saldo de la subcuenta de vivienda pagará intereses en función del remanente de operación del INFONAVIT"; para esto, se determinará el activo y pasivo del Instituto. "No se considerarán remanentes de operación las cantidades que se

lleven a las reservas previstas en esta Ley. (Art. 39 - del Decreto).

"El Consejo de Administración del Instituto efectuará, a más tardar el 15 de diciembre de cada año una estimación de su remanente de operación para el año inmediato siguiente a aquél a que corresponda. El 50 por ciento de la estimación citada se abonará como pago provisional - de intereses a las subcuentas de vivienda, en 12 exhibiciones pagaderas el último día de cada mes". (Art. 39 - del Decreto)

"El Consejo deberá observar en todo momento una política financiera y de crédito, dirigida a lograr que los ahorros individuales de los trabajadores, conserven permanentemente por lo menos, su valor real". (Art. 39 del - Decreto)

Debe señalarse en este rubro, que el fondo de ahorro - que se haya constituido con anterioridad a la entrada - en vigor de las reformas se devolverá a sus titulares, - de conformidad con la Ley anterior. Para aquellos trabajadores por los cuales se aporte, a partir de las nuevas disposiciones, tendrán derecho a retirar las aportaciones cuando cumplan 65 años de edad o adquieran el derecho a disfrutar de una pensión con base en las disposiciones del IMSS.

El derecho a retirar los fondos prescribe, a favor del - INFONAVIT, a los diez años. La institución de crédito - que lleve la cuenta individual, le entregará al trabajador, por cuenta del Instituto, los fondos a que tenga -

derecho, situándolos en la entidad financiera que él de signe a fin de contar con una pensión vitalicia o bien, se los entregará en una sola exhibición (Art. 40 del De creto)

El trabajador, cuando deje de estar sujeto a una relación laboral, tendrá derecho a engrosar el monto de su subcuenta de vivienda, con la salvedad de que no deberá ser su aportación menor a diez días de salario mínimo vigente - en el Distrito Federal. (Art. 59 del Decreto)

### 3.- OTORGAMIENTO DE CREDITO A LOS TRABAJADORES

En cuanto al otorgamiento de créditos, el Consejo de Administración tiene facultad para establecer reglas, considerando entre otros factores: la oferta y la demanda - regional de vivienda, el número de miembros de la familia, el saldo de la subcuenta de vivienda del trabajador de que se trate, el tiempo durante el cual se han efectuado aportaciones, si el trabajador es propietario de la vivienda, así como su salario o el ingreso conyugal si existe acuerdo. En estas condiciones, el trabajador tendrá derecho a elegir la vivienda nueva o usada - a la que se aplique el importe del crédito que reciba, - misma que podrá o no ser parte de conjuntos habitacionales financiados con recursos del Fondo Nacional de la - Vivienda. (Art. 41 y 47 del Decreto).

Los créditos se otorgarán a un plazo no mayor de 30 años y los trabajadores podrán recibir crédito del Instituto por una sola vez. (Art. 44 y 47 del Decreto)

Los créditos otorgados previamente a la entrada en vigor

de las presentes reformas, seguirán rigiéndose de conformidad con las disposiciones anteriores.

En otro orden, los contratos y las operaciones relacionados con los inmuebles a que se refiere el Artículo 42 - de la Ley del INFONAVIT, así como el desarrollo y ejecución de las obras que se edifiquen con financiamientos del Instituto, estarán exentos del pago de toda clase - de impuestos, derechos y contribuciones. En este aspecto, por último, el Director General presentará al Consejo de Administración para su consideración y en su caso aprobación, los programas de financiamiento y crédito - a que se refieren las fracciones 1 y 2 del Artículo 42, para ser subastados y otorgados según corresponda por - el Instituto.

Uno de los objetivos fundamentales del Ejecutivo Federal ha sido el de proporcionar la revisión y actualización - constante de los ordenamientos legales, como también - constante es la variación de la realidad que demanda - progresos normativos indispensables para promover el - cambio social.

Es con este fin que se permitió someter a consideración del Poder Legislativo un conjunto de reformas y adiciones a diversas disposiciones, de la ley del Instituto - del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que tienden a mejorar y a proteger el nivel de bienestar económico y social de la clase trabajadora derechohabiente del Fondo Nacional de la Vivienda y, por otra parte procurar dotar a la Institución de mejores instru

mentos para la realización mas eficaz y eficiente de sus funciones.

Hay que considerar que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, es un organismo de servicio social, que debe contar con los medios e instrumentos adecuados para asumir la defensa de los intereses a su cuidado ante autoridades federales, estatales, municipales y de orden administrativo, jurisdiccional y especialmente laboral.

Con las recientes reformas, adiciones y derogaciones diversas legales a los artículos 15; 16 fracciones VII, IX, X y XI; 23 fracciones I tercer párrafo y VII; 29 fracción II; 30 segundo párrafo; 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42 fracciones III y V y antepenúltimo párrafo; 43, 44, 45, 47, 48, 59 y 67; se adicionan los artículos 16 con las fracciones XII y XIII; 29 con un último párrafo; 30 con las fracciones I al V y un último párrafo; 42 con un último párrafo a la fracción I y con un tercer párrafo a la fracción II pasando al actual párrafo tercero de dicha fracción a ser el cuarto párrafo de la misma; 43-Bis, 51 Bis a 51 Bis a 51 Bis 6, y se derogan las fracciones V, VI, y VII del artículo 10; los párrafos tercero y cuarto del 30; el último párrafo de la fracción II del 42; 60, 61 y 65, todos de la Ley del Instituto del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores.

A continuación me permito considerar desde mi punto de vista personal, como criterios de interpretación y aplicación de algunos de estos artículos que creo importan-

tes los siguientes:

Reforma y Adición al Artículo 16 de la Ley del Infonavit.

El proceso inflacionario de la última década ha afectado la capacidad de financiamiento del Instituto. Esta situación frente a la magnitud del problema de la vivienda derivado de las carencias acumuladas y de la demanda creciente por el incremento de la población y del empleo, - hace indispensable fortalecer financieramente al Infonavit. Por lo anterior se modificó el presente artículo, para adecuarlo a lo dispuesto en los artículos 29, 35, 36, 38, 39 y demás de la misma ley.

Así también para reducir los gastos de administración, - operación y vigilancia del Instituto en un 50% , es decir, dichos gastos no deberán exceder del 0.75 por ciento de los recursos totales que maneje, lo que permitirá aumentar la capacidad financiera del Infonavit.

ARTICULO DECIMO TERCERO.- El presupuesto de gastos de - administración, operación y vigilancia del Instituto a que se refiere la fracción VII del artículo 16 de la - Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para - los Trabajadores para los años de 1992, 1993, 1994 y - 1995, no deberá exceder, respectivamente, del 1.30%, - 1.10%, 0.90% y 0.80%, de los recursos totales que maneje el Instituto.

A partir del año de 1996, el presupuesto de gastos citado, deberá ajustarse a lo dispuesto en la fracción VII - del artículo 16 mencionado. (42)

Reforma y Adición al Artículo 29 de la Ley del Infonavit.

(42) Diario Oficial. 24 de febrero 1992.

Se modificó para hacerlo congruente con lo establecido por los artículos 35, 36, 38, 39 y demás de la misma ley.

Las medidas que se proponen en esta reforma tienden a incrementar la capacidad de financiamiento del Infonavit en beneficio de los trabajadores y a establecer nuevas fórmulas que le permiten cumplir mas eficazmente con sus finalidades.

Reforma y Adición al Artículo 30 de la Ley del Infonavit.

La modificación y adición al numeral citado, tiene como objeto señalar con mayor precisión las facultades que en su carácter de organismo fiscal autónomo tiene el Infonavit, mismas que le permitirán dentro de un marco estricto de legalidad vigilar el cumplimiento cabal y oportuno de las obligaciones que en materia de aportaciones y descuentos tienen a su cargo los patrones, y determinar los recargos derivados de la omisión en el entero de dichas aportaciones y descuentos.

Cabe señalar que las facultades con que cuenta el Instituto permitirán a éste interrumpir la prescripción de los créditos fiscales y, en general, ejercer las funciones a cargo de las áreas de cobranza.

Reforma al Artículo 35 de la Ley del Infonavit.

Se precisa con claridad el plazo para el cumplimiento del pago de las aportaciones patronales (Será por bimestres vencidos a mas tardar el día 17 de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre de cada año).

Reformas a los Artículos 36, 37, 38, 39 y 40 de la Ley del Infonavit.

El propósito que se persigue con las reformas a los artículos antes citados, es el de observar en todo momento una política financiera y de créditos, dirigida a lograr que los ahorros individuales de los trabajadores, conserven permanentemente por lo menos, su valor real, - esto se pretende en virtud de que toda subcuenta de vivienda individual, constituye depósitos de dinero que causan intereses en favor del derechohabiente.

Reforma al Artículo 41 de la Ley del Infonavit.

Se precisa el libre albedrío del trabajador a elegir la vivienda en cuanto a la ubicación, precio, situación de la vivienda usada o nueva y tipo, por otro lado señala la forma y terminos en que procederá el beneficio del otorgamiento de una prórroga para suspender el pago de amortizaciones de créditos ya ejercidos a trabajadores que han dejado de tener relación laboral. De esta manera, el trabajador gozará de una prórroga de hasta 12 meses para no cubrir los bonos para la amortización de su crédito más los intereses correspondientes, independientemente de que exista litigio en trámite sobre la subsistencia de la relación de trabajo.

Para efectos de ejercer el derecho a la prórroga, el trabajador deberá notificar esta situación dentro del mes siguiente al que dejo de tener relación laboral.

Reforma, Adición y Derogación del Artículo 42, 43, 43 Bis y 44 de la Ley del Infonavit.

Sin duda estas reformas contribuirán al mejor ejercicio de las facultades legales de la institución y el cumplimiento cabal de sus programas. Además tiene un objetivo que es el establecer un mecanismo más flexible de recuperación de los financiamientos otorgados a los trabajadores; con lo cual se estima que esta institución podrá disponer a corto y mediano plazo de mayores recursos para atender con mayor agilidad y amplitud la demanda de créditos habitacionales de los trabajadores.

Tiene como objetivo fusionar las aportaciones patronales que integran la subcuenta de vivienda de los trabajadores derechohabientes, con el sistema de recuperación de créditos de tal manera que los trabajadores beneficiados con un crédito en los sucesivos, amortizarán este en un plazo considerablemente reducido.

Reforma al Artículo 47 de la Ley del Infonavit.

Prohíbe el otorgamiento de créditos a un mismo trabajador más de una vez.

Reforma al Artículo 48 de la Ley del Infonavit.

Instituye la obligación de la publicidad respecto a los montos de crédito que otorgue el Infonavit.

Por todo lo antes expuesto,

Al clausurar la 50 Asamblea General Ordinaria del Infonavit, el 27 de abril del año en curso, el Presidente - de la República, Carlos Salinas de Gortari, señaló que - durante 1992 el nuevo Infonavit se fortalecerá para ser dinámico y eficiente en su administración, operando en

el futuro inmediato de acuerdo con las reformas a su ley, con mas capacidad para beneficiar a los trabajadores. Así también dijo que "Tenemos el propósito de que existe más justicia, avanzar en la resolución de problemas fundamentales como el de la vivienda, pero en forma limpia y en armonía con el medio ambiente, tarea en la que el Instituto tiene una gran responsabilidad para atender de manera descentralizada a todos los estados de la República y favorecer la reordenación nacional". (43)

(43) Revista Mensual Informavit No. 4, Pág. 4. México D.F. 1992.

## CONCLUSIONES

- 1.- La Administración Pública está a cargo del Presidente de la República.
- 2.- Toda la actividad administrativa del Estado debe estar regulada por leyes cuyo conjunto forme el derecho administrativo.
- 3.- Las funciones del Estado son tres: Legislativa, Ejecutiva y Judicial y se encuentran encargada a tres poderes.
- 4.- El Poder Legislativo está formado por representantes de la ciudadanía y es el encargado de formular las leyes que nos rigen. Se divide este poder en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores y ambas Cámaras tienen el mismo poder y deben trabajar conjuntamente; por lo tanto, toda ley que no sea votada por ambas Cámaras, carece de validez y será un acto nulo, excepto en los casos en que la Constitución los faculte para actuar separadamente.
- 5.- Nuestra Constitución garantiza y protege a sus primeros veintiocho artículos, los derechos subjetivos públicos, siguiendo en esto a las constituciones de casi todos los países, esto es muy importante, ya que en esta forma los habitantes del territorio nacional están protegidos en sus libertades por la ley suprema de nuestro país.
- 6.- La función jurisdiccional está encomendada al órgano del estado llamado Poder Judicial de la Federación. Su

función es mantener la supremacía y equilibrio del derecho.

7.- El Poder Judicial de la Federación se deposita en la Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Tribunales Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, en el Jurado Popular Federal y en los Tribunales de Orden Común de los Estados, del Distrito Federal.

8.- La división de poderes trae como consecuencia el equilibrio entre sí y limitándose de tal manera que evitan el desarrollo de más de una de ellas en perjuicio de la colectividad.

9.- Pero en especial el Poder Judicial, es el órgano de control de los otros dos poderes, ya que el juez sus actos aprobandoles o reprobandoles, según estén o no de acuerdo con los preceptos a la constitución.

10.- El Presidente de la República es el titular del Poder Ejecutivo y tiene una doble función política y administrativa. Política porque representa a un poder que es el gobierno, y la administrativa, que es el jefe de la Administración Pública Federal.

11.- Las facultades más importantes del Ejecutivo Federal son promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión y nombrar a los miembros de la Administración Pública.

12.- El Poder Ejecutivo se integra con el Presidente de la República, los Secretarios de Estado y los Departamentos

mentos Administrativos.

13.- La actividad del Estado está integrada por todos - los actos que esté realiza para satisfacer sus propios - fines.

14.- La organización administrativa reconoce dos formas, la centralización y la descentralización de acuerdo al - artículo 90 de nuestra ley suprema.

15.- La Centralización. Todos los órganos estatales se - someten a la autoridad del Presidente de la República.

16.- En la descentralización los funcionarios no están - sometidos a la autoridad del Presidente de la República, sino sólo lo controla.

17.- Existen dos formas de descentralización, por región y por servicio, en la primera se crea un órgano independiente del poder central, pero controlado por el mismo, un ejemplo es el municipio, la segunda la dirección de - los servicios está en manos competentes, lo que trae co mo consecuencia una mejor administración del servicio.

18.- Los fines de los organismos descentralizados se es tablecen en las leyes que le dan origen.

19.- Estos organismos se crean por ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo.

20.- La Ley Federal de Entidades Parastatales, es apli cada a estos organismos a excepción de las institucio-- nes de educación superior y la Procuraduría Federal del Consumidor.

21.- INFONAVIT es un organismo de Servicio Social, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

22.- Su organización administrativa se compone de: La Asamblea General, El Consejo de Administración, La Comisión de Vigilancia, El Director General, dos Directores Sectoriales, La Comisión de Inconformidades y las Comisiones Consultivas Regionales.

23.- El Infonavit, Tiene consolidado un marco legal amplio para el desarrollo de sus actividades.

24.- El Objeto Social es el de facilitar a los trabajadores de México una morada digna que constituye el marco espacial adecuado para la superación integral de su familia y a través de ello, contribuir al fortalecimiento del bienestar colectivo de la sociedad.

25.- El 23 de Enero de 1917, el Constituyente aprobó -- por unanimidad el Artículo 123, abriendo así una nueva etapa para la historia del Estado y el progreso del pensamiento humano.

26.- El Constituyente partió de la base de que una Constitución como ley fundamental no debería concretarse a garantizar los clásicos derechos de libertad, sino también asegurar la justicia y consignar un conjunto de derechos que permitieran a todos y cada uno de los hombres alcanzar su pleno desenvolvimiento en condiciones de -- bienestar material y dignidad espiritual.

27.- El Constituyente trato de conjugar la libertad con la justicia y un mínimo de bienestar como condición pa-

ra que las propias libertades puedan hacerse realmente efectivas y el hombre pueda vivir una existencia digna.

28.- Nuestra Constitución es la primera en consagrar un conjunto de garantías sociales y dentro de su texto fue la primera que incluía dentro de ella, el derecho de los trabajadores a la vivienda dentro de la Fracción XII del Artículo 123 Constitucional que estableció que los patronos estaban obligados a proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas por las que podrían cobrar rentas que no excedieran del medio por ciento mensual del Valor Catastral de las fincas. De esta obligación se eximió a las empresas que estuvieran situadas dentro de las poblaciones y ocuparan un número de trabajadores menor de 100.

29.- Transcurrieron 53 años desde que se inició la vigencia de la Constitución y el mandato seguía siendo un mero enunciado y el problema de escasez de vivienda seguía latente y más apremiante. Por tal razón, en el día del 1 de Mayo de 1971, Fidel Velázquez, Secretario General de la CTM, propuso al Presidente de la República que la Comisión Nacional Tripartita que iba a estudiar cuestiones de carácter social y económicas del país, incluyera el problema de la vivienda.

30.- El Presidente de la República, encomendó a la subcomisión quinta el estudio de la vivienda. Los representantes de los tres sectores en el seno de esa subcomisión propusieron reformas a la Fracción XII del Artículo 123 Constitucional y a la Ley Federal del Trabajo, -

así como la expedición de una Ley para la creación de un organismo tripartita que sería el encargado de manejar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.

31.- El Ejecutivo Federal, el 22 de Diciembre de 1971 - presento las iniciativas de reformas a la Constitución General de la República y a la Ley Federal del Trabajo y posteriormente la iniciativa de la Ley que creó el - INFONAVIT. Estas iniciativas aprobadas fueron publicadas el 24 de Abril de 1972. La asamblea constitutiva - del Infonavit se celebró el día 1 de Mayo de ese mismo año.

32.- La nueva Fracción XII del apartado A del Artículo 123, estableció que las empresas tenían la obligación - de realizar las aportaciones al Fondo Nacional de la Vi - vivienda a fin de constituir depósitos en favor de los - trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permitiera otorgar a éstos créditos baratos y suficientes para que adquirieran en propiedad tales habita- - ciones. Considero además, de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo inte- - grado por representantes del Gobierno Federal, de los - trabajadores y de los patrones, que administrara los re - cursos del Fondo Nacional de la Vivienda.

33.- Las Reformas introducidas a la Ley del Infonavit - dan origen a una nueva fase orgánica y financiera del - Instituto, ya que como organismo de servicio público de - be funcionar con espíritu y criterios abiertos, para - que todas aquellas personas que guarden relación con él

sepan de antemano cuales son los criterios legales conforme a los cuales actúa, y así, se manejen dentro del principio de Seguridad Jurídica que está establecido como garantía en nuestra Constitución Federal.

34.- El Infonavit como todo organismo público o de Servicio Social debe actuar de buena fé, ya que fue creado para beneficio del pueblo, principio inquebrantable.

35.- El Infonavit antes de la reforma de su ley que por decreto de fecha 22 de Febrero de 1992 se publicó para su observancia el 24 de Febrero del mismo año, realizaba la función de registrar y controlar la información de las aportaciones patronales en una cuenta de ahorro individual en favor de todos y cada uno de los trabajadores a nivel nacional. Asimismo administraba y controlaba los fondos recaudados.

Actualmente los patrones tienen la obligación de efectuar las aportaciones del 5 % en las instituciones de crédito de su elección, y con los elementos que proporcionen sobre cada trabajador, dichas instituciones se obligan a individualizarlas, creando así, subcuentas individuales para el fondo de la vivienda.

36.- La nueva política financiera y de créditos del Infonavit está dirigida a lograr que los ahorros individuales de los trabajadores conserven permanentemente - por lo menos, su valor real, esto en virtud de que toda subcuenta de vivienda individual constituye depósitos de dinero que causan intereses en favor del derechoahabiente lo cual no sucedía anteriormente.

37.- Lo antes señalado, más la reducción al presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del instituto aumentaran la capacidad de financiamiento del mismo.

38.- Con estas medidas el Infonavit con más recursos de bere beneficiar a más trabajadores en un plazo inmediato.

39.- En el otorgamiento de los créditos se mantiene un equilibrio entre los diversos sectores y se da atención preferente a los trabajadores de menos recursos. el Instituto se constituye así en un mecanismo de redistribución del Ingreso y en instrumento de Justicia que contribuye a la formación de una sociedad más igualitaria.

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

- Acosta Romero Miguel.- "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., México 1984.
- Alessi Renato.- "Instituciones de Derecho Administrativo", Editorial Bosch, Barcelona 1970.
- Carrasco Iriarte Hugo.- "Mandatos Constitucionales en Materia Tributaria", Editorial Themis, México 1987.
- Castillo Larrañaga José y De Pina Vara Rafael.- "Derecho Procesal Civil", Editorial Porrúa, S.A., México - 1978.
- Castillo Velasco José María.- "Ensayo de Derecho Administrativo Mexicano", Volumen 2, Editorial Porrúa, S.A. México 1974.
- Gómez Lara Cipriano.- "Teoría General del Proceso", Textos Universitarios, México 1986.
- De la Cueva Mario.- "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo", Editorial Porrúa, S.A., México 1978.
- Díaz Lombardo Francisco.- "El Derecho Social y la Seguridad Social Integral", Editorial Textos Universitarios, México 1978.
- Faya Viesca Jacinto.- "Administración Pública Federal", Editorial Porrúa, S.A., México 1979.
- Fraga Gabino.- "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., México 1985.
- García Meynez Eduardo.- "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa, S.A., México 1987.
- García Oviedo Carlos.- "Derecho Administrativo", Tomo I, Madrid 1965.
- Jiménez Castro Willourg.- "Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa", Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1966.

- Muñoz Amato Pedro.- "Introducción a la Administración Pública", Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1954.
- Nava Negrete Alfonso.- "Derecho Procesal Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., México 1968.
- Olivera Toro Jorge.- "Manual de Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., México 1967.
- Serra Rojas Andrés.- "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., México 1979.
- Tena Ramírez Felipe.- "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., México 1989.
- Valdez Villarreal Miguel.- "Estudios Fiscales y Administrativos", Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Villero Toranzo Miguel.- "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa, S.A., México 1986.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Federal del Trabajo
- Ley General de la Vivienda
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.
- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

R E V I S T A S

-Criterios Legales de Infonavit.- Difusión Social del -  
Infonavit, México 1990.

-Diario Oficial de la Federación del 24 de febrero de -  
1992.

-Disposiciones Legales del Infonavit.- Difusión Social -  
del Infonavit, México 1991.

-Fuentes Legales de Financiamiento a la Vivienda Popular.-  
Difusión Social del Infonavit, México 1990.