

276  
205-



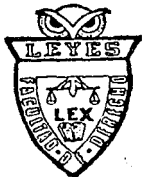
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

" I N F O N A V I T "

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
SERGIO CARLOS ESQUIVEL HERNANDEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.

1993

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARIA GENERAL DE  
EXAMENES PROFESIONALES



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis 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.

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

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores (INFONAVIT) es un organismo público de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, que contribuye a resolver el problema de vivienda de los trabajadores del país que regulan su situación laboral de conformidad con el apartado "A" del artículo 123 Constitucional. Se encuentra constituido en forma tripartita al intervenir en su administración tanto representantes del gobierno como de los trabajadores y de los empresarios.

El INFONAVIT, como otros órganos descentralizados, se enfrenta a la dificultad de determinar con claridad y precisión las razones por las cuales forma parte de la Administración Pública Federal, ya que al estar conformado por una estructura diversa y aún de denominación resulta difícil encuadrarlo y más aún al compararlo con otros órganos semejantes; motivo por el cual es necesario estudiarlo a través de sus características más constantes y comunes para comprender los motivos por los cuales el Congreso de la Unión al promulgar la Ley del INFONAVIT (Diario Oficial de la Federación de 24 de abril de 1979) le dio éste carácter.

Asimismo la función social que realiza el Instituto como órgano descentralizado de la Administración Pública Fede

ral y su importancia histórica en México, responde a las necesidades de un sector amplio de la población que carece de los medios económicos para adquirir viviendas, pretendiendo con el presente trabajo demostrar esa importancia social e histórica del Infonavit al dar una respuesta más clara a la creciente de manda de viviendas para la clase trabajadora.

La presente tesis consta de cuatro capítulos, el primero trata sobre los antecedentes del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; el segundo, sobre el marco jurídico del INFONAVIT; el tercero, sobre el estudio de la Administración Pública y división de ésta, destacando a los organos que conforman a la descentralizada; y el cuarto, - sobre el Infonavit como organo de la Administración Pública Federal y su función social.

Es importante señalar que en el desarrollo del presente trabajo me referiré al Instituto del Fondo Nacional de la vivienda para los trabajadores mediante sus siglas INFONAVIT.

# I N E O N A V I I

## INTRODUCCION

### CAPITULO I

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

1.- CAUSAS QUE DIERON ORIGEN AL INFONAVIT. . . . .	1
2.- DESARROLLO LEGISLATIVO . . . . .	6

### CAPITULO II

#### MARCO JURIDICO DEL INFONAVIT

1.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL INFONAVIT. . . . .	23
2.- LEY DEL INFONAVIT. . . . .	28
3.- ORGANIGRAMA DEL INFONAVIT. . . . .	30
4.- FACULTADES Y FUNCIONES DE LOS ORGANOS DEL INFONAVIT. . . . .	30
5.- CARACTERÍSTICAS DEL INFONAVIT. . . . .	40
A) UTILIDAD SOCIAL . . . . .	40
B) OBSERVANCIA GENERAL . . . . .	41
C) PERSONALIDAD JURÍDICA PROPIA. . . . .	41
D) PATRIMONIO PROPIO . . . . .	43

### CAPITULO III

#### ADMINISTRACION PUBLICA

1.- CONCEPTOS. . . . .	46
------------------------	----

2.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. . . . .	49
3.- ORIGEN Y DIVISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA . . . .	52
A) ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA . . . . .	55
B) ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCONCENTRADA . . . . .	59
C) ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA. . . . .	64

#### CAPITULO IV

#### EL INFONAVIT COMO ORGANO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y SU FUNCION SOCIAL

1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	71
2.- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. . .	77
3.- LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES . . . . .	82
4.- FUNCIÓN SOCIAL DEL INFONAVIT COMO ORGANO DESCENTRALIZADO . . . . .	88
 CONCLUSIONES. . . . .	 91
 BIBLIOGRAFIA. . . . .	 

## CAPITULO I

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

#### 1.- CAUSAS QUE DIERON ORIGEN AL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES

Los antecedentes del INFONAVIT van incluidos en los movimientos obreros que dieron origen al Derecho Laboral es de cir, los movimientos sociales que reclamaban mejores niveles - de vida dada la situación paupérrima en que vivía la mayoría - de los trabajadores mexicanos; así tenemos casos como la huelga de Cananea en junio de 1906; la de Rfo Blanco en la comarca de Veracruz, Puebla y Tlaxcala en el ramo textil a fines de - 1906, o la de la ferrocarrilera a principios de 1908 en la que más de 300 trabajadores se declararon en huelga, lo anterior - solo por mencionar algunos de los muchos movimientos que hubo en toda la República Mexicana, cada uno de ellos fueron someti dos en distintas formas, pero en su mayoría de manera violenta por el gobierno del General Porfirio Díaz, en todos estos movimientos se exigía una jornada laboral máxima de ocho horas diarias, salarios justos, derecho de ascenso según aptitudes, preferencia para contratar a trabajadores mexicanos. <sup>(1)</sup>

---

(1) MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Séptima edición, Edición. Editorial Pax, México, 1983, página 224.

Más claramente podemos observar esta estrecha relación del INFONAVIT con el Derecho Laboral en los puntos del Programa del Partido Liberal Mexicano expuesto en julio de 1906, en los que se analizaban las cuestiones básicas de la República Mexicana en el orden social, económico, además del derrocamiento al gobierno del General Porfirio Díaz; este programa fue firmado por los revolucionarios, encabezados por Ricardo Flores Magón, quien fungía como Presidente, Juan Sarabia, como Vicepresidente; Antonio I. Villarreal, como Secretario; Enrique Flores Magón como Tesorero y como Vocales Librado Rivera, Manuel Sarabia y Rosalío Bustamante; en este documento en su punto 26, establecía lo siguiente: Obligar a los patrones o propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores cuando la naturaleza del trabajo de éstos exija que reciban albergue de dichos patrones y propietarios, este punto, así como la mayoría de los que contenía el programa en comento, fueron tomados en consideración por el Constituyente del 5 de febrero de 1917 en la elaboración del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aquí vale la pena mencionar que le correspondió a México el mérito de haber encabezado en el mundo la tendencia socializante de las cartas fundamentales. (2)

Aunque hubo oposición en el orden jurídico y político

---

(2) TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Quinta edición, - Editorial Porrúa, México, 1980, pp. 3, 4.



co en un inicio en su discusión y aprobación; y posteriormente en su aplicación, ésta fué plasmada en la Constitución, señalando las garantías mínimas que debía gozar cualquier trabajador, y es en este artículo 123, en el apartado "A", en su fracción XII en el que encuentra el fundamento constitucional por el cual se crea el INFONAVIT.

Ahora bien, el torbellino revolucionario de 1910, salvaje y aparentemente incoherente, remodeló con brusquedad el México del siglo XIX; llevó a cabo profundos cambios en beneficio de la clase trabajadora.

Es pues el Constituyente de 1916 a 1917 el que estableció la obligación a las empresas de proporcionar viviendas decorosas e higiénicas a los trabajadores que les prestaban sus servicios, desgraciadamente esta prestación sólo se daba a los que laboraban fuera de las poblaciones o dentro de ellas en las empresas que ocuparan más de 100 trabajadores, siendo insuficiente esta disposición; ya que no abarcaba a toda la clase trabajadora.

Con la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1929, con la que se otorgan facultades exclusivas al Congreso de la Unión para legislar en materia laboral, el 18 de agosto de 1931 se promulga la Ley Federal del Trabajo, estableciendo en la misma, facultades a las -

legislaturas locales para fijar las condiciones y plazos en que habrían de darse cumplimiento al derecho de los trabajadores a la vivienda. Es importante señalar que no se establecieron las bases o la forma en que se otorgaría vivienda a los trabajadores ni por el Congreso de la Unión, ni por las legislaturas locales. Es hasta la Ley Federal del Trabajo de 1970 que por primera vez se reglamenta la disposición constitucional, a través de un acuerdo mutuo de las partes, esto no dió el resultado esperado, un gran número de empresas no estaban en posibilidad de afrontar, por sí mismas, las cargas económicas que representaban construir viviendas para sus trabajadores, al percatarse el Ejecutivo Federal de esta situación (gobierno, empresarios y trabajadores), se encargó de iniciar un proceso de consulta entre los factores de producción (trabajadores y empresarios), a fin de analizar los problemas más importantes del país, culminando en la elaboración de un plan capaz de incorporar a la clase trabajadora a los beneficios de una política habitacional para dar cumplimiento a una disposición constitucional de proporcionar viviendas cómodas e higiénicas a los trabajadores. Para realizar este plan fue necesario reformar la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo que todas las empresas, sin importar su denominación ni ubicación geográfica, están obligadas a proporcionar viviendas a sus trabajadores mediante las aportaciones que ha-

gan éstas a un Fondo Nacional de la Vivienda. (3)

Es por fin que después de 55 años el primero de mayo de 1972, inicia sus funciones el Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, cuyo propósito esencial es otorgar créditos a los trabajadores para adquirir casas-habitación a muy bajo interés anual y a plazos de pago hasta de 20 años, siendo este Instituto sin duda una aportación de la Revolución Mexicana con cooperación del gobierno, los trabajadores y los empresarios.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, es un organismo público de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio que contribuye a resolver el problema habitacional de los trabajadores del país y que regula su situación laboral de conformidad con el apartado "A" del artículo 123 Constitucional. Se encuentra constituido en forma tripartita; es decir, que en su administración intervienen tanto representantes del gobierno, como de los trabajadores y de los empresarios, sus recursos provienen de las aportaciones sobre los salarios que al efecto entregan las empresas al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores quien los administra haciendo frente a la demanda de vivienda, mediante el ya mencionado otorgamiento de

---

(3) Revista INFONAVIT. (Información Básica), INFONAVIT, Departamento de Difusión, México, 1979, pág. 22.

los créditos que permita el acceso en forma paulatina, a una vivienda digna a todos los trabajadores sin distinción.

## 2.- DESARROLLO LEGISLATIVO DEL INFONAVIT

El Desarrollo Legislativo del INVONAVIT se ha dado por la creciente necesidad habitacional de la clase obrera; aunque este no es un problema actual, sino por el contrario, muestra su presencia desde el surgimiento del mismo sistema capitalista.

En México en particular se le ha querido dar una solución al problema de la vivienda de los trabajadores con la creación del INFONAVIT.

### CAUSAS QUE DIERON ORIGEN A LA INICIATIVA DE REFORMAS HECHAS A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, EN LO REFERENTE A LA VIVIENDA

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 en su artículo 123 fracción XII de su apartado "A", se estableció por primera vez en un intento de justicia social:

"En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e -

higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas; igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y de más servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieran situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera - de las obligaciones".

Para poder formarse un juicio real de por que esta - disposición no se ha cumplido plenamente hay que tomar en consideración las diferentes situaciones económicas que ha pasado el país, la presión que ha ejercido la clase trabajadora y patronal, los intereses económicos individuales, así como los políticos; es por eso que el avance legislativo ha sido paulatino y tuvieron que pasar 55 años desde la Constitución de 5 de febrero de 1917 al 1° de mayo de 1972 para la creación de esta institución.

- a) Exposición de Motivos de la Iniciativa del C. Presidente - sobre las Reformas a la Fracción XII del Artículo 123, Apartado "A" de la Constitución de 5 de febrero de 1917.

El Congreso Constituyente de esta fecha, 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 los instrumentos y necesidades de aquella época. Así las disposiciones contenidas en el artículo 123 integran un conjunto de derecho mínimos en favor de los trabajadores que habrían de ser ampliados progresivamente.

La clase obrera ha considerado que la solución del problema habitacional de los trabajadores constituye una condición indispensable para la elevación de su nivel de vida. Por tal motivo las organizaciones sindicales lucharon durante varios decenios porque se reglamentara adecuadamente la disposición relativa del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así tenemos que:

-En 1929 en la Reforma Constitucional se otorgan facultades exclusivas al Congreso de la Unión para legislar en materia laboral.

-El 18 de agosto de 1931 se promulga la Ley Federal del Trabajo. Este Código Laboral incorpora la fórmula habitacional establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y facultó a las legislaturas locales para fijar las condiciones y plazos que habrían de establecerse para dar cumplimiento al derecho de los trabajadores.

-En 1969 se integró una comisión de expertos designados por el Ejecutivo Federal para elaborar el anteproyecto de un Nuevo Código Laboral, planteándoles la necesidad de reglamentar la fracción XII del artículo 123 constitucional, a fin de que los patronos hicieran efectiva su obligación de proporcionar viviendas cómodas e higiénicas a sus trabajadores.

-Al promulgarse en 1970 la Nueva Ley Federal del Trabajo, se establece un capítulo reglamentario sobre la obligación habitacional, otorgándose un plazo de 3 años para la celebración de los convenios en los que debería de determinarse la forma y términos en que las empresas cumplirían sus obligaciones al respecto; siendo ésta la primera vez que se reglamenta, pero permitía que su cumplimiento se hiciera por acuerdos entre las partes, para tratar de armonizar los derechos del trabajo con los del capital y los objetivos del crecimiento económico con los de justicia social. También se previó, en tanto no se entregaran las viviendas a los trabajadores, que éstos tendrían derecho a percibir una compensación mensual.

-El 10 de junio de 1971, fue instalada la Comisión Nacional Tripartita por el Ejecutivo Federal que es

ta integrada por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los empresarios, la cual se avocó al estudio de diversos problemas nacionales dando prioridad al de vivienda. En un marco de coordinación, de diálogo franco y constructivo se analizaron diversas alternativas y surgieron nuevos planteamientos para hacer frente al problema, culminando con la elaboración de un plan capaz de incorporar a la totalidad del sector trabajador en una política habitacional, sin embargo para realizarlo, era necesario modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123, apartado "A" Fracción XII, la cual en esencia consistía en que todas las empresas sin importar su denominación ni su ubicación geográfica, estaban obligadas a proporcionar viviendas a sus trabajadores a través de aportaciones que harían a un Fondo Nacional de la Vivienda.

-Es por esto que el 1° de mayo de 1972 fue instalado formalmente el Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores (INFONAVIT) con el objeto de acelerar todos los procesos que concurran a una más justa distribución del ingreso y a mejorar sustancialmente el bienestar de la población para afrontar a los beneficios de una política habitacional a la to



talidad de la clase trabajadora, independientemente de la dimensión de las empresas o de su ubicación geográfica.

#### TEXTO CONSTITUCIONAL

Artículo 123 apartado "A", fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Obligación de los Patrones de Proporcionar Habitación.

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales registrarán; a) entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo.

XII.- Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo estará obligada, según lo determinen las leyes, reglamentos; a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un Fondo Nacional de la Vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de funcionamiento que permita otorgar créditos baratos y suficientes para adquirir en propiedad tales habitaciones.

Se consideran de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del gobierno federal de los trabajadores y de los patrones, que administren los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad".<sup>(4)</sup>

- b) Exposición de Motivos de la Iniciativa del C. Presidente de la República sobre Reformas y Adiciones a la Ley Federal del Trabajo en Materia Habitacional de 1972.

Esta reforma al título cuarto, Derechos y Obligaciones de los Trabajadores y Patrones, capítulo III, habitaciones para los trabajadores de la Ley Federal del Trabajo y los artículos 97 y 110 del mismo ordenamiento, tiene como objeto modificar:

-La naturaleza de las obligaciones que los patrones

---

(4) CLEMENTE BELTRAN, Juan B. Ley Federal del Trabajo, Quinta edición, - Editorial Esfinge, México, 1992, pág. 20 y 24.

tienen respecto de sus trabajadores en materia de vivienda.

-Entender a la totalidad de las personas sujetas a una relación de trabajo, los beneficios que derivan de tales obligaciones.

-Crear el Fondo Nacional de la Vivienda con recursos aportados por las empresas, para constituir depósitos en favor de sus trabajadores.

-Establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a estos créditos baratos y suficientes para que adquieran en propiedad viviendas cómodas e higiénicas.

-Facilitar el cumplimiento de las reformas constitucionales a través de normas claras de carácter sustantivo que fijen derechos y obligaciones a las partes (trabajadores y patrones); así como las cuestiones relativas a la organización y funcionamiento del Fondo a la Vivienda que se precisen en una ley específica.

c) Características Fundamentales de las Reformas en Relación con la Ley Federal del Trabajo.

-Se extiende el derecho a que se le proporcione habi-  
tación a los trabajadores temporales y eventuales;  
y no nada más a los de planta con antigüedad mínima  
de un año (artículo 139 de la Ley Federal del Trabajo).

-Se determina que todas las aportaciones que hagan -  
los patrones al Fondo Nacional de la Vivienda se --  
destinarán a la creación de un depósito en favor de  
los trabajadores; sustituyendo al sistema de contra-  
tación fragmentaria y a nivel de cada empresa, es -  
decir, pequeña, mediana y grandes empresas.

-Los trabajadores dispondrán de una aportación fija  
y permanente que las empresas harán a su favor; an-  
tes de la reforma se determinaba en cada convenio -  
(empresa, trabajador), la aportación de la empresa -  
y la forma de financiamiento para completar el cos-  
to de la construcción por los trabajadores.

-Los trabajadores podrán libremente aceptar por cré-  
ditos, contratos con el FONAVI, descuentos que, en  
todo caso, no podrán exceder el 20% del salario, -  
ésto para facilitar su funcionamiento.

-Se señala un 5% del monto total de los salarios or-

dinarios de los trabajadores que deberá aportar el patrón al Fondo Nacional de la Vivienda.

M O D A L I D A D E S:

-Se exime a los patrones a pagar las aportaciones al Fondo cuando sean trabajadores domésticos (por recibir habitación).

El Poder Ejecutivo determinará las modalidades con que se incorporarán los deportistas, profesionales y los trabajadores a domicilio al régimen del FONAVI;

Misma facultad tiene el Ejecutivo para las empresas limitadas de capital o de ingresos; y

El Ejecutivo podrá revisar parcial o totalmente -- cuando a juicio de éste haya circunstancias que lo ameriten en concordancia al carácter dinámico de -- nuestra economía.

En estas reformas se establecen los lineamientos generales de organización y funcionamiento del Fondo Nacional de la Vivienda. Los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda -- deberán ser administrados por un Organismo Tripartita (gobier-

no, trabajadores y patrón) con facultades para regular los pro  
cedimientos y normas que deberán cumplir los trabajadores para  
adquirir en propiedad sus habitaciones; de igual forma este or  
ganismo tendrá a cargo la coordinación y financiamiento gene-  
ral de los programas de construcción de casas-habitación desti  
nadas a su adquisición por lo trabajadores, a través de un sis  
tema de sorteo cuyo sistema será establecido en la ley que re-  
gule su funcionamiento.

Los trabajadores al concluir el pago de su vivienda -  
podrán dirigir estas aportaciones (5%) a mejoras o adquisición  
de otra vivienda; los que no hayan adquirido el crédito, ten-  
drán opción después de 10 años a que se les haga entrega perió  
dica del saldo de los depósitos que se hubieren constituido en  
su favor. En caso de incapacidad total permanente o en caso -  
de muerte se entregará el monto total de este depósito al mis-  
mo trabajador en el primer caso o a sus beneficiarios y, si tu  
vo a la magnitud del problema de la vivienda derivada de las -  
carencias acumulados y de la demanda creciente por el incremen-  
to de la población y del empleo hacen indispensable fortalecién  
dose financieramente al INFONAVIT.

Esta fue por lo que el Ejecutivo Federal expidió el  
decreto que estableció los estímulos fiscales para fomentar la  
construcción de vivienda de interés social y sometió a esa so-  
beranía una iniciativa de adiciones a la Ley del INFONAVIT que

permitirá reducir los costos de las habitaciones en financiamiento a través de la desgravación fiscal a nivel federal, estatal y del Distrito Federal, así como el ahorro de los gastos notariales en los actos y contratos que celebra.

Si bien dicha reforma permitirá aumentar la capacidad financiera del INFONAVIT, cabe mencionar que no solamente el gobierno tiene responsabilidad de resolver los problemas que afectan a la población, sino es indispensable que se cuente con el curso de todo los sectores para mejorar las instituciones democráticas emanadas de nuestra Revolución de 1917, y es por esto que se estima necesario entre otras medidas, proponer las reformas para eliminar la entrega periódica del saldo de los depósitos constituidos a favor de los trabajadores con 10 años de anterioridad, señalando aquí que factores imprevisibles han hecho variar las condiciones que se evaluaron originalmente para fijar dichos plazos, es decir, que por el aumento en el costo de la vida y los aumentos en los salarios han modificado sustancialmente la situación que prevalecía cuando se estableció la obligación de efectuar esta devolución, periódica, por tal motivo su costo socio económico hasta el momento de presentación de esta iniciativa no guarda proporción con los beneficios que de ella pudiera obtener el trabajador:

V E R B I G R A C I A:

MONTO PROMEDIO

DE LA DEVOLUCION PERIODICA 1984 Asenderfa a 480 pesos por -  
Derechohabiente.

SUMADOS

Instituto representaria de  
manera global 1,100 millo-  
nes, gastos administrati-  
vos.

Dando como resultado al --  
INFONAVIT dejar de financiar  
cerca de 2600 viviendas.

Es por estas razones que la iniciativa prevé que los  
trabajadores que se jubilen, se incapaciten total o permanente-  
mente, o sus beneficiarios en caso de que fallezca, se les en-  
tregue el saldo de los depósitos que tengan constituidos a su  
favor más una cantidad adicional igual a dicho saldo.

De acuerdo a los estudios que se realizaron, la en-  
trega de una suma adicional de 100% del saldo de los depósitos  
representará para el INFONAVIT un ahorro en gasto de adminis-  
tración derivados de entregas masivas periódicas, que le permí-  
tirá conservar un equilibrio financiero más sano sin perjudi-  
car el derecho de los trabajadores inscritos para recibir su -  
fondo de ahorro. De igual forma se prevé que los trabajadores



que dejen de estar sujetos a una relación laboral reciban su fondo de ahorro cuando cuenten con 50 años cumplidos o más, puesto que los de menor edad tienen más posibilidades de emplearse nuevamente en un plazo menor con el mismo motivo de acrecentar los recursos del Instituto, se ha considerado que las aportaciones y los descuentos se efectúen sobre el salario integrado y no sobre el salario ordinario, utilizando como base al concepto de salario que utiliza para efectos de cotizaciones el Instituto Mexicano del Seguro Social.

También en dicha iniciativa de reforma se plantea que los trabajadores acreditados por el INFONAVIT cubran el 1% del salario que percibían a través de retenciones y enteros patronales para destinarlo a mantenimiento de las viviendas que se les otorgan. Actuando el Instituto como receptor de las cuotas correspondientes para entregarlas a las personas físicas o morales que señalen los vecinos para llevar a cabo el mantenimiento de las viviendas en cumplimiento a la reglamentación que para tal efecto se expida.

d) Exposición de motivos de la iniciativa del C. Presidente de la República sobre las Reformas y Adiciones a la Ley Federal del Trabajo y a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, de fecha 14 de Noviembre de 1985.

Los Motivos de estas Reformas son:

1) Para proteger y mejorar el nivel de bienestar económico y social de la clase trabajadora que esta incorporada - al Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

2) Procurar dotar a la Institución de mejores instrumentos para la realización más eficaz y eficiente de sus funciones.

COMENTARIO: Es menester que el INFONAVIT cuente con los medios e instrumentos adecuados para asumir la defensa de los intereses a su cuidado ante autoridades federales, estatales y municipales, de orden administrativo, jurisdiccional y - especialmente laboral por ser un organismo de servicio social.

Primera Iniciativa: Modificar la fracción I del artículo 23 de la Ley del INFONAVIT, consistente en que el Director General dentro de sus facultades tendrá la de delegar la - representación de la Institución al Subdirector Jurídico o los Delegados Regionales, en el ámbito territorial de su respectiva competencia, en término que al efecto fije su propio reglamento interior.

COMENTARIO: La iniciativa de reforma anterior es para agilizar los trámites administrativos y desconcentrar funciones en órganos administrativos distintos al Director General.

Segunda Iniciativa: Reformar los artículos 141, -  
fracción I de la Ley Federal del Trabajo y 40 de la Ley del -  
INFONAVIT a través de la cual se incorporan los trabajadores -  
al fondo de ahorro para que se les entreguen lo que hubieran -  
aportado a esta Institución en los supuestos:

- 1) Incapacidad parcial permanente del 50% o más.
- 2) Invalidez definitiva que dictamine el Instituto -  
Mexicano del Seguro Social.

Señalando que además de la entrega de su aportación  
que realizó durante el tiempo que estuvo como causal del --  
INFONAVIT por ser trabajador se le entregará una cantidad adi-  
cional igual al depósito que tenga constituido en el Institu-  
to.

COMENTARIO: Esta iniciativa representa un beneficio  
para los trabajadores que se han visto disminuidos en su capa-  
cidad para trabajar, obteniendo ingresos para ayudarse, por lo  
que esta iniciativa es indudable proyección social y así lle-  
gar a un grupo mayor el beneficio de esta prestación.

Tercera Iniciativa: Artículo 145 de la Ley Federal -  
de Trabajo, el artículo 51 de la Ley del INFONAVIT, ratificar-  
el concepto de incapacidad total permanente, incapacidad par-  
cial permanente en un 50% o más que se considera una invalidez

definitiva o por muerte, determinando como efecto jurídico la liberación del crédito por un seguro que garantiza el pago de crédito de la vivienda por los casos ya mencionados. Poniendo como modalidad que la liberación del crédito operará si el trabajador no es sujeto de nueva relación de trabajo durante un lapso de 2 años siguientes a la fecha en que se determine la incapacidad parcial permanente del 50% o más o la invalidez definitiva, lapso durante el cual gozará de una prórroga sin causa de intereses para el pago de su crédito.

COMENTARIO: Esta iniciativa reafirma al INFONAVIT el carácter de servicio social.

Cuarta Iniciativa: Artículo 44 de la Ley del INFONAVIT, tiene como objeto establecer un mecanismo más flexible de recuperación de los financiamientos otorgados a los trabajadores, que atienda fundamentalmente a las condiciones económicas e ingresos reales de los propios trabajadores acreditados, con lo cual se estima que el INFONAVIT podrá disponer, a corto y mediano plazo de mayores recursos para atender con mayor facilidad, agilidad y amplitud la demanda de solicitudes de créditos de casas para los trabajadores.

## CAPITULO II

### MARCO JURIDICO DEL INFONAVIT

#### 1.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES

La explotación desmedida de la clase dominante a la clase obrera, dieron como resultado que éste sector junto con el campesino iniciaran una lucha por la justicia social que se desencadenó en un movimiento armado revolucionario.

De entre estos postulados que reclamaban, está la de otorgar viviendas cómodas e higiénicas los patronos a sus trabajadores y es así que el Plan Político Revolucionario de mayor importancia; es sin duda la del Partido Liberal Mexicano, - "su aparición corresponde al 1° de julio de 1906, suscrito por los hermanos Flores Magón. Desde luego el movimiento liberal que se había iniciado por el Ing. Camilo Amaya, en la ciudad - de San Luis Potosí, con un llamamiento expuesto en agosto de - 1900, tuvo su consecuencia más importante, después de diversas actividades incluso congresos en el mencionado Plan que dió a conocer en el destierro de Estados Unidos, la junta organizadora del partido liberal; en la que después de una exposición - analítica de las condiciones sociales del pueblo mexicano, expuso su programa de 52 puntos, en el cual todas las cuestiones básicas de la República en el orden social, económico y jurídi

co fueron analizadas". (5)

Y es en el punto 26 donde se establece la necesidad de analizar y regular las condiciones en que vivían los trabajadores y campesino, quedando de la siguiente forma:

26.- "Obligar a los patrones o propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores cuando la naturaleza del trabajo de éstos exija que reciban albergue de dichos patrones o propietarios". (6)

La influencia de éste plan y la presencia de contingentes con ideales liberales y sociales como Múgica, Enrique Recio, Enrique Colunga, Alberto Román y L.G. Monzán fue fundamental para que el Congreso Constituyente de 1917 lo incluyera en el documento constitucional con un carácter de justicia social en el artículo 123, apartado "A", fracción XII de dicha disposición. (7)

El sector obrero, siendo una gran mayoría; ha luchado a través de los organismos sindicales porque se reglamentó de forma correcta, esta disposición del artículo 123, apartado

(5) y (6) MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, Séptima edición, Editorial Pax, México, 1983, páginas 225 y 226.

(7) SAYEG HELU, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México, Segunda edición, Editorial Pax, S. A. de C. V., 1986, - México, D.F., páginas 120 y 121.

"A", fracción XII por considerarla de vital importancia para elevar el nivel de vida de los trabajadores.

Es por esto que el gobierno, a través del Poder Ejecutivo Federal, se ha preocupado por dar una correcta solución a esta disposición constitucional a través de estudios y consultas para que todos los trabajadores gocen de una vivienda cómoda e higiénica, como se puede observar claramente en el desarrollo legislativo, planteado en el primer capítulo de este trabajo, del INFONAVIT, en el que se expusieron brevemente los motivos y causas por las que se reformó en más de una ocasión la disposición anteriormente señalada, para tratar de responder a las necesidades económicas sociales y políticas del país.

Como consecuencia del desarrollo social, político y económico, así como por la participación del sector trabajador se ha logrado activar y llevar a la realidad la disposición del artículo 123, apartado "A", fracción XII de la Constitución Mexicana mediante sucesivas reformas hasta llegar a la creación del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, debidamente reglamentada en la Ley Federal del Trabajo y así terminar con la elaboración de una ley que establezca los objetivos que persigue y que fije las condiciones, la estructura y la forma en que va a funcionar el Instituto.

Durante este proceso se presentaron diversas situa--

ciones, por ejemplo en el régimen del Presidente de la República Mexicana, Licenciado Adolfo López Mateos: En un intento por promover la construcción habitacional, se constituyó el programa financiero de la vivienda para tratar de solucionar el grave problema del financiamiento para vivienda, pero al igual que otros proyectos quedaban cortos o fracasaban en su totalidad, aún los de aplicación federal como es el caso del (INDECO) Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda, creado en febrero de 1971 y desapareciendo a fines de 1981, Plan Sagitario, organismo público descentralizado del gobierno del Estado de México, creado en septiembre de 1977; Programa de Integración y Desarrollo Urbano de Tamaulipas, Organismo Público Descentralizado Autónomo y de patrimonio propio, creado el 3 de mayo de 1978; La Comisión de Desarrollo Urbano del Departamento del Distrito Federal, Organismo Técnico desconcentrado del propio departamento, creado por decreto del 28 de junio de 1977; todos ellos organismos que fueron intentos por solucionar el problema de vivienda con un interés social, pero es el INFONAVIT el que sin duda ha respondido de la mejor manera por cubrir el mayor sector de la población necesitado de vivienda, esto tal vez se debe al respaldo legislativo, jurídico e histórico que ha contribuido a su elaboración, desarrollo y perfeccionamiento para su mejor funcionamiento.

"Así es como a venido evolucionando el derecho a la vivienda



da de los trabajadores; hasta que de una obligación genérica - pasó a ser algo, a que quedó reducido el infinitivo "proporcionar" en la Ley Federal del Trabajo, la constitución reformada establece una precisa obligación de dar; esto es aportar el 5% sobre el salario ordinario del trabajador, sobre la cantidad que percibe cada trabajador, en efectivo por cuota diario, cabe destacar que cada trabajador que preste sus servicios a un patrón cualquiera que sea la actividad de éste y el número de trabajadores a su servicio tiene derecho a que el empleador aporte a su cargo exclusivo, porque en muchas de las opciones - que se señalaron anteriormente por las organizaciones empresariales en abono de un sentido análogo, debía el trabajador, - aportar algo de su propio salario, se trata pues de una conquista neta de la clase trabajadora". (8)

"Teniendo como finalidad las aportaciones siguientes:

1) Constituir en favor de cada uno de los trabajadores, lo que da nacimiento a un derecho de crédito que corresponda al 5% de salario que perciba la empresa y en;

2) El conjunto de las aportaciones servirá para establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a los

(8) SILVA HERZOG FLORES, Jesús M. GONZALEZ AVELAR; CORTINAS PELAEZ L. Asentamientos Humanos; Urbanismo y Vivienda. 1a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1977, pág. 187.

trabajadores crédito barato y suficiente destinado a la adquisición, ampliación y reparación de las habitaciones, así como para el pago de pasivos para el mismo concepto". (9)

## 2.- LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES

### A) OBJETIVOS Y FUNCIONES DEL INFONAVIT.

a) Administrar los Recursos del Fondo Nacional de la Vivienda obtenidos por las aportaciones de los patrones (5%).

b) Establecer y operar un sistema de financiamiento - que permita obtener a los trabajadores crédito barato para:

1) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas.

2) La Construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y

3) El pago de pasivos contraídos por los conceptos - anteriores;

---

(9) DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Editorial - Porrúa, México, 1979, páginas 98 y 99.

c) Coordinar y financiar programas de construcción - de habitaciones destinadas a adquirirlas los trabajadores en - propiedad.

d) Observar que las negociaciones que se encuentren - fuera de las poblaciones establezcan escuelas, enfermerías y - demás servicios necesarios a la comunidad, establecer mercados - públicos en el caso que sus habitantes excedan de 200, así co- - mo instalaciones destinadas a los servicios municipales y cen- - tro recreativos.

e) Constituir depósitos a favor de los trabajadores - de las aportaciones hechas al Fondo Nacional de la Vivienda; - cantidad que entregarán al trabajador cuando éste sufra:

- 1) Incapacidad parcial permanente del 50% o más.
- 2) Invalidez definitiva permanente.
- 3) Jubilación.
- 4) Muerte.

Cabe señalar que se entregará una cantidad adicional - igual al de la aportación, al trabajador o a sus familiares se - gún corresponda en estos casos.

- 5) En el caso de que el trabajador deje de ser suje-

to de relación laboral y cumpla 50 años o más.

6) Y en el caso de que el trabajador haya obtenido crédito de vivienda se amortizará en los casos anteriores --- excepto en los casos de incapacidad total permanente o muerte si después de la amortización del crédito quedare saldo a favor del trabajador, se le entregará a éste.

### 3.- ORGANIGRAMA DEL INFONAVIT

"Artículo 6 de la Ley del INFONAVIT, los órganos del Instituto serán: La Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia, el Director General, dos - Directores Sectoriales, la Comisión de Inconformidades y de Valuación y las Comisiones Consultivas Regionales". (10)

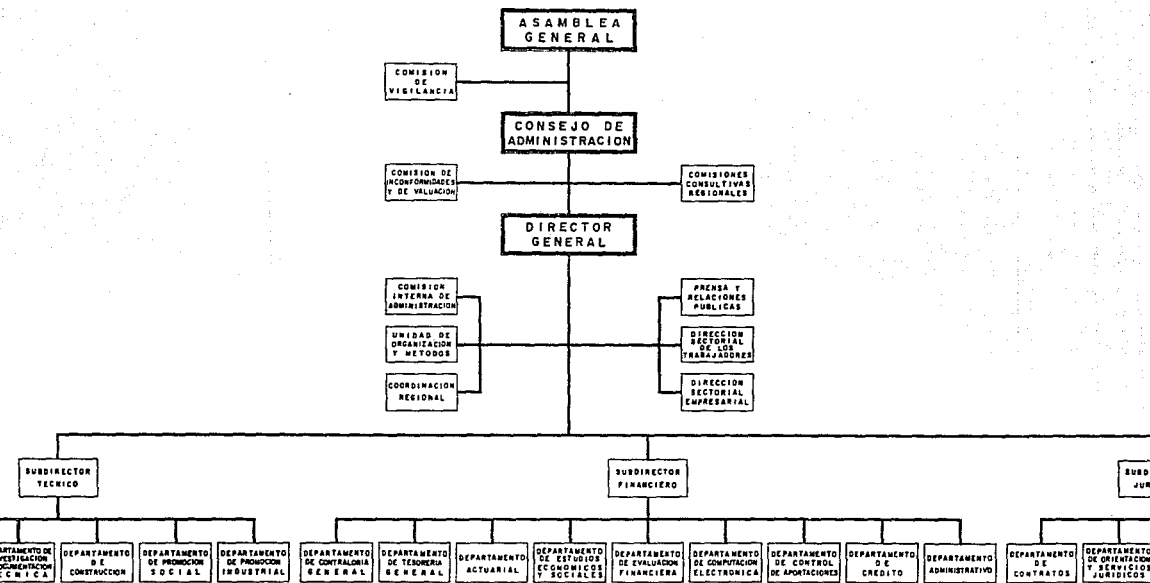
### 4.- FACULTADES Y FUNCIONES DE LOS ORGANOS DEL INFONAVIT

A) ASAMBLEA GENERAL: 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 financiamiento del Instituto para el siguiente año.

---

(10) TRUEBA URBINA, Alberto, TRUEBA BARRERA, Jorge. Ley Federal del Trabajo, Editorial Porrúa, edición 62a. México, 1990, página 544.

# INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES



- Examinar y 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.
- Decidir, señalando su jurisdicción, sobre el establecimiento y modificación o supresión de las Comisiones Consultivas Regionales del Instituto.
- Expedir los Reglamentos del Instituto.
- Establecer las reglas para el otorgamiento de créditos y para la operación de los depósitos a que se refiere la Ley del INFONAVIT.
- Examinar y aprobar anualmente el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto, los que no deberán exceder del uno y medio por ciento de los recursos totales que maneje.
- Determinar, a propuesta del Consejo de Administración las reservas que deban constituirse para asegurar la operación del Fondo Nacional de la Vivienda y del cumplimiento de los demás fines y obligaciones del Instituto, estas reservas deberán invertir-

se en valores de instituciones gubernamentales.

-Ejercer las demás actividades necesarias para el cumplimiento de los fines del Instituto que no se encuentren encomendadas a otro órgano del mismo.

B) COMISION DE VIGILANCIA: Vigilar que la administración de los recursos y los gastos, así como las operaciones se hagan de acuerdo con las disposiciones de la Ley del INFONAVIT y de sus reglamentos.

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

-Proponer a la Asamblea y al Consejo de Administración en su caso, las medidas que juzgue convenientes para mejorar el funcionamiento del Instituto y en los casos que a su juicio lo ameriten, citar a Asamblea General.

C) CONSEJO DE ADMINISTRACION: 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. Resolver sobre las operaciones del

Instituto, excepto aquellas que por su importancia a juicio de alguno de los actores o del Director General, ameriten acuerdo expreso de la Asamblea General, a la que se le haga la petición correspondiente.

-Proponer a la Asamblea General el establecimiento, modificación, supresión y jurisdicción de las comisiones consultivas regionales del Instituto.

-Examinar y en su caso aprobar, la presentación a la Asamblea General de los Planes de labores y de Financiamientos, así como los estados financieros y el informe de actividades formulados por la Dirección General.

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

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

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



totales que administre el Instituto.

- 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 autorizados por la Asamblea General.
  
- Proponer a la Asamblea General las reglas para el otorgamiento de créditos, así como para la operación de depósitos a que se refiere esta ley.
  
- 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.
  
- Llevar a cabo las demás actividades que le señale la Asamblea General.

D) COMISION DE INCONFORMIDADES Y DE VUALUACION: Conocer, sustanciar y resolver los recursos que promueven ante el Instituto, los patrones, los trabajadores o sus causahabientes y beneficiarios, en términos del reglamento correspondiente y con su sujeción a los criterios que sobre el particular, establezca el Consejo de Administración.

-Conocer 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 entregar el 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.

E) COMISIONES CONSULTIVAS REGIONALES: Sugerir al Consejo de Administración, a través del Director General, la localización más adecuada de las áreas y las características de las habitaciones de la región, susceptibles de ser financiadas.

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

-Realizar las actividades de carácter administrativo que establezca el Reglamento de las Delegaciones Regionales.

F) DIRECTOR GENERAL: Representar legalmente al Ins-

tituto con todas las facultades que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio; y las especiales que requieran cláusula especial conforme a la Ley del INFONAVIT, en términos de los -- tres primeros párrafos del artículo 2554 del Código Civil para el Distrito Federal y Territorios Federales.

- Otorgar y revocar poderes generales o especiales, - pero cuando sean en favor de personas ajenas al Ingtituto, deberá recabar previamente el acuerdo del - Consejo de Administración.
  
- Asistir a las sesiones de la Asamblea General y del Consejo de Administración con voz pero sin voto.
  
- Ejecutar los acuerdos del Consejo de Administración.
  
- 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.
  
- Presentar anualmente al Consejo de Administración, - a más tardar el último día de octubre de cada año, - los presupuestos de ingresos y egresos, el proyecto 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.

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

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

-Nombrar y remover al personal del Instituto, señalándole sus funciones y remuneraciones.

-Ejecutar las demás actividades que señalen la Ley del Instituto y sus disposiciones reglamentarias.

G) DIRECCION SECTORIAL DE LOS TRABAJADORES: Asistir a las sesiones de la Asamblea General y del Consejo de Administración, con voz pero sin voto.

-Atender las consultas del Director General para la elaboración del orden del día de las sesiones del Consejo de Administración.

-Coordinar el nombramiento y funcionamiento de las -

comisiones consultivas regionales en lo referente -  
al sector que representan.

-Plantear las políticas y criterios del sector que -  
representan al Director General, para coadyuvar a -  
la mejor realización de los objetivos del Instituto.

-Ser Órgano de enlace a solicitud de las organizacion  
es respectivas y a la Dirección General, para la -  
participación de ésta en reuniones de trabajo e in  
formativas en materia de vivienda.

-Atender, en general, todas aquellas cuestiones nece  
sarias y relativas al debido cumplimiento de los fi  
nes del Instituto, relacionadas con su competencia.

H) DIRECCION SECTORIAL EMPRESARIAL: Asistir a las -  
sesiones de la Asamblea General y del Consejo de Administración,  
con voz pero sin voto.

-Atender las consultas del Director General para la  
elaboración del orden del día de las sesiones del -  
Consejo de Administración.

-Coordinar el nombramiento y funcionamiento de las -  
comisiones consultivas regionales en lo referente -

al sector que representan.

-Plantear las políticas y criterios del sector que -  
representan al Director General, para coadyuvar a -  
la mejor realización de los objetivos del Institu-  
to, coordinar y recopilar las opiniones, sugerencias,  
políticas y criterios de su sector, y propiciar su  
enlace adecuado con el Instituto.

-Ser Órgano de enlace a solicitud de las organizacio-  
nes respectivas y la Dirección General, para la par-  
ticipación de ésta en reuniones de trabajo e infor-  
mativas en materia de vivienda.

-Atender, en general, todas aquellas cuestiones nece-  
sarias y relativas al debido cumplimiento de los fi-  
nes del Instituto, relacionadas con su competencia.

## 5.- CARACTERÍSTICAS DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES

### A) ES DE UTILIDAD SOCIAL

Porque tiene como finalidad cubrir una de las necesi-  
dades primordiales de un sector importante de la población co-  
mo es la clase trabajadora, a través de financiamientos, otor-

gando viviendas cómodas e higiénicas para ser adquiridas en propiedad mediante pagos con bajos intereses y conforme a las posibilidades económicas de cada trabajador, para que con posterioridad pasen a ser patrimonio familiar.

#### B) OBSERVANCIA GENERAL EN TODA LA REPÚBLICA MEXICANA

Es la obligación de todos los patrones, en toda la República Mexicana, tratase de empresas chicas, medianas o grandes, de sociedades en el género que sea o personas físicas (excepto servidumbre) que tienen que dar una aportación del 5% del salario diario de cada trabajador al Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, para contribuir a la constitución y operación de este organismo en beneficio de sus trabajadores.

#### C) PERSONALIDAD JURÍDICA PROPIA

Porque tiene una Ley Federal (aplicación en toda la República), en la que el INFONAVIT basa su estructura, fines, funciones y facultades. Es decir administrar el Fondo Nacional de la Vivienda que entregan todos los patrones en cumplimiento a la disposición constitucional de proporcionar vivienda a sus trabajadores, además de tener una serie de reglamentos que son el complemento de su ley para su correcto desempeño y desarrollo, teniendo como base los fundamentos legales:

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 5 de febrero de 1917, Artículo -- 123, Apartado "A", Fracción XII.
- b) Ley Federal del Trabajo de fecha 1° de abril de 1971.
- c) Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores de fecha 21 de abril de 1972.
- d) Reglamento Interior del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- e) Reglamento de la Asamblea General del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- f) Reglamento del Consejo de Administración del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- g) Reglamento de la Comisión de Inconformidad y de Valuación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- h) Reglamento de las Comisiones Consultivas Regiona-



les del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Teniendo un reglamento específico para cada uno de los órganos subalternos, como de cada trámite que se realiza ante el Instituto y en los cuáles se especifica si se trata de órgano, su funcionamiento, organización, facultades y actividades a desarrollar; si se trata de trámites, la manera en que se debe realizar, ante que órgano del Instituto, términos y condiciones, etc.

Se habla de igual forma que tiene personalidad jurídica propia porque es un organismo descentralizado de la Administración Pública que se establece mediante una ley, con atribuciones de organismo fiscal autónomo con fines de servicio social, es decir, para poder realizar todas las actividades a su cargo.

#### D) PATRIMONIO PROPIO

El cual esta integrada por :

- a) Las aportaciones que deben hacer los patrones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 123, - apartado "A", fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Tí

tulo cuarto, capítulo III de la Ley Federal del Trabajo y con los rendimientos que provengan de la inversión de estos recursos;

- b) Con las aportaciones en numerario, servicio y subsidio que proporcione el Gobierno Federal.
- c) Con los bienes y derechos que adquiera por cualquier título; y
- d) Con los rendimientos que obtenga de la inversión de los recursos a que se refieren las fracciones II y III.<sup>(11)</sup>

Aquí hay que señalar que el INFONAVIT por constituirse en una Institución Financiera y a pesar de su carácter de organismo descentralizado sólo tiene vigilancia particular de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, además de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en el artículo 66 de la Ley del INFONAVIT.

Por ser un organismo de seguridad social, su actividad no queda comprendida dentro de los esquemas de control del sector paraestatal; sin embargo, ello no significa que sea un

---

(11) TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. Ob. cit. pág. 546.

ente no sujeto a sistema de eficacia y productividad, toda vez que, por la integración tripartita los sectores involucrados - deben cuidar el buen manejo del patrimonio del Instituto.

## CAPITULO III

### ADMINISTRACION PUBLICA

#### 1.- CONCEPTO

Podemos entender por Administración Pública como la organización que adopta el Estado para satisfacer las necesidades y los intereses colectivos, pero es sin duda que los estudiosos de esta disciplina son los que mejor pueden definir que es y en que consiste la Administración Pública, y es así que tenemos:

El Maestro Leonardo White define la Administración Pública como "todo aquello que tiene como finalidad la aplicación o realización de la política". (12)

"La Administración Pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para poder dar satisfacción a las necesidades generales de una nación". (13)

---

(12) Aut. Cit. por FAYA VIESCA, Jacinto. Administración Pública Federal. - Segunda edición. Editorial Porrúa, México, 1983, pág. 29.

(13) SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Décimo Tercera edición, Editorial Porrúa, México, 1985, pág. 75.

Por su parte Miguel Duahlt Kraus define a la Administración Pública como "el conjunto de dependencias de Poder Ejecutivo, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, se convierten en el principal instrumento de que se sirve el gobierno para aplicar su política económica y social y el que formula, ejecuta y vigila la programación del país". (14)

El Maestro Acosta Romero nos señala que la Administración Pública "es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) Elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y; d) procedimientos técnicos". (15)

De igual forma el Diccionario Jurídico Mexicano nos da su propia conceptualización al respecto, "por Administración Pública se entiende generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la

---

(14) DUAHLT KRAUS, Miguel. La Administración Pública y el Desarrollo en México, Editorial Porrúa, México, 1970, págs. 32 y 33.

(15) ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, - Séptima edición, Editorial Porrúa, México, 1986, pag. 103.

función administrativa". (16)

Por su parte el ilustre Profesor Gabino Fraga al analizar la Administración Pública señala que se puede ver desde dos puntos de vista para su mejor entendimiento; uno formal - que es "el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales" y desde el punto de vista material es "la actividad de este organismo considerado en su problema de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como los particulares para asegurar la ejecución de su misión". (17)

Asimismo en el texto antes dictado se establece que la Administración Pública se puede entender desde otros puntos de vista a saber: "Uno orgánico que se refiere al órgano o conjuntos de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material según el cual debe entenderse como la actividad que desempeña este órgano o conjunto de órganos". (18)

De esta manera tenemos el aspecto o punto de vista -

(16) Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano, Cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 1991, pág. 107.

(17) MOLITOR, A. Autor citado por FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, - Trigésima edición, Editorial Porrúa, México, 1991, pág. 119.

(18) Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, ob. cit. pág. 107.

orgánico de la Administración Pública, representado primordialmente por el poder ejecutivo y los órganos administrativos que directa o indirectamente dependen de él, y en el aspecto funcional, material o formal de la Administración Pública la podemos entender como la actividad que realizan los órganos que integran a la Administración Pública, que buscan como meta satisfacer la finalidad específica para lo que fueron creados.

De los anteriores conceptos transcritos podemos concluir que la Administración Pública es la organización jerarquizada que adoptan los órganos que dependen del Poder Ejecutivo Federal ya sea directa o indirectamente; con la finalidad de satisfacer de manera continua y permanente las necesidades generales de los ciudadanos de la Nación en cumplimiento a lo ordenado por la Constitución y las leyes administrativas.

## 2.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

De los conceptos señalados en el punto uno de este capítulo, podemos apreciar la obligación que tiene el Poder Ejecutivo Federal de satisfacer los intereses y las necesidades de la sociedad en forma permanente y continua, pudiendo entender a éstas como las funciones que realizan todas las Secretarías de Estado y Departamento del Distrito Federal, así como la Administración Pública de los Estados; de igual forma las actividades que realizan determinados organismos del Estado

con fines de interés social (para sectores de la población que carecen de recursos económicos para cubrir determinadas necesidades básicas) teniendo como claros ejemplos al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores del Estado (INFONAVIT).

Las obligaciones ya señaladas derivan de nuestra Carta Fundamental, así como de las Leyes Administrativas que de igual forma regulan y fijan las condiciones en que se regiran estas obligaciones; en este orden de ideas tenemos que el fundamento constitucional de la Administración Pública lo encontramos en el artículo 90 del capítulo III del Poder Ejecutivo - que expresamente señala:

"La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida 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".

El anterior precepto tiene estrecha relación con el artículo 89 de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la fracción II en donde se determinan las facultades y obligaciones del Presidente de la República Mexicana que es el jefe supremo de la Administración Pública, este precepto señala expresamente:

"Nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho, al Procurador General de la República, al titular - del Distrito Federal y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la constitución o en las leyes".

Los anteriores preceptos constitucionales, fundamento de la Administración Pública en relación con los artículos 6, 7, 22, 23, 27 y 22 de la Ley Federal del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en los que se establecen que la Asamblea General (Autoridad máxima del - INFONAVIT), se integra en forma tripartita con 45 miembros los cuales son, 15 nombrados por el Ejecutivo Federal, el Consejo de Administración esta integrado por 15 miembros y cinco a proposición de los representantes del Gobierno Federal; la Comisión de Vigilancia se integra por 9 miembros designados por la

Asamblea General, nombrando cada representación a 3 miembros y 3 suplentes; y por último al Director General que es designado por la Asamblea General a proposición del Presidente de la República Mexicana.

De lo anterior se desprende claramente la aplicación exacta del Fundamento Constitucional en la Organización del - INFONAVIT como organismo descentralizado de la Administración - Pública.

### 3.- ORIGEN Y DIVISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El Instituto de Investigaciones Jurídicas al estudiar y explicar el origen de la Administración Pública señala que en el momento en que los seres humanos se ven en la necesidad de organizarse en grupos para defenderse y sobrevivir, se generaron una serie de problemas que solucionaron a través de la presencia de una autoridad que subordina a todos los del grupo y rige las actividades que se dan en el seno del mismo, encargándose de proveer la satisfacción de las necesidades colectivas fundamentales. Dándose aquí los primeros vestigios de lo que hasta nuestros días conocemos como Administración Pública. (19)

Es por esto que el Profesor Miguel Acosta Romero en

---

(19) Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, ob. cit. pág. 107.

su libro Teoría General del Derecho Administrativo señala la existencia de estructuras administrativas en sociedades antiguas como la Egipcia en el período de Ramsés, existía un manual de jerarquía; en China 500 A.C. existió un manual de organización y gobierno, así como en Grecia y Roma en los que indudablemente existía una estructura administrativa. (20)

Es así, que en México se dio de igual forma la Administración Pública, desde los orígenes precolombinos en los que los grupos más avanzados socialmente en ese momento como los mayas, aztecas, toltecas, etc. tenían una Administración Pública encabezada por el Rey o Emperador que era la autoridad principal, seguida por los sacerdotes, nobles, guerreros y así sucesivamente.

Esta Administración pasó a ser substituída por la Administración Colonial encabezada por el Virrey, la Real Audiencia y el Consejo de Indias; terminando con las administraciones locales de dos niveles que eran la provincial y la distrital.

Posteriormente al consumarse la independencia el emperador Iturbide organiza la Administración Pública en cuatro Secretarías de Estado que eran: La Secretaría de Relaciones Exteriores e Internas; Secretaría de Justicia y Negocios Ecle-

---

(20) ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. cit. pág. 101.

siásticos; Secretaría de Guerra y Marina y la Secretaría de -  
Hacienda.

"Al triunfo de la Revolución Mexicana y bajo el Impe  
rio de la Constitución de 1917, el Estado Mexicano adoptó un -  
régimen claramente intervencionista y, a través de sus artícu-  
los 3, 27 y 123, se compromete a proteger y promover las condi  
ciones de vida de la población. Este esquema constitucional -  
que impondrá a la Administración Pública encabezada por el Pre  
sidente de la República, un papel de imoortancia fundamental -  
en la atención de las necesidades sociales. Sobre estas bases  
el 31 de diciembre de 1917 se publica la primera Ley de Secre  
taria de Estado, a la que habrían de suceder las leyes de ---  
1935, 1939, 1946 y la del 23 de diciembre de 1950, que fue de-  
rogada por la ley actual, Ley Orgánica de la Administración Pú  
blica Federal". (21)

Vale la pena mencionar que las distintas situaciones  
económicas y sociales así como los regímenes políticos que so-  
portó nuestro país en el transcurso de su historia afectaron -  
la organización y atribuciones de la Administración Pública. -  
Teniendo elementos que las diferenciaban una de otras adminis  
traciones públicas.

Es por esto que la Administración Pública se preocu

---

(21) Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, ob. cit. pág. 108.

pa por coordinar, organizar, planear y dirigir los recursos materiales y humanos, para alcanzar las metas deseadas; teniendo como finalidad atender las necesidades sociales que disponen - los ordenamientos jurídicos encomendados al Poder Ejecutivo Federal, que es dirigido por el Presidente de la República Mexicana.

"La realidad administrativa impone muchas veces variantes a estas formas, ya que no existe una precisión absoluta, ni una definición clara entre ellas; y aún la doctrina discute sus caracteres esenciales. Es más, las necesidades cambiantes del Estado obligan a recurrir a distintas formas de administración y corresponde al derecho proporcionar el marco jurídico para ellas". (22)

La Administración Pública, de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se divide en:

#### A) ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA

##### a) Conceptos

Enseguida daré algunos conceptos que han elaborado diversos autores.

"Es la que existe cuando los órganos se encuentran -

---

(22) ACOSTA ROMERO, Miguel. ob. cit. pág. 108.

colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en la que se encuentra el Jefe Supremo de la Administración Pública".<sup>(23)</sup>

"Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas".<sup>(24)</sup>

"La centralización administrativa consiste en que siempre hay algunos poderes últimos de decisión. Estos poderes, de una serie de poderes inferiores o intermedios para decidir, se encuentran localizados en un número reducido de órganos, que son los únicos que pueden dictar resoluciones técnicas, administrativas y legales".<sup>(25)</sup>

Para el autor Hauriou "la centralización administrativa es la creación de un centro de coordinación y de unificación de la administración del Estado, gracias a la existencia de personal jerarquizado".<sup>(26)</sup>

---

(23) FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Vigésimo octava edición, Editorial Porrúa, México, 1989, pág. 165.

(24) SERRA ROJAS, Andrés. Ob. cit., pág. 487.

(25) FAYA VIESCA, Jacinto. Ob. cit. pág. 487.

(26) Aut. Cit. por MARIA DIEZ, Manuel. Derecho Administrativo, Tomo II, Segunda edición, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1976, pág. 68.

b) Características

De los anteriores conceptos realizamos un examen para tratar de identificar los elementos esenciales que caracterizan a la Administración Pública Centralizada.

1) Se trata de una forma de organización administrativa.

2) Guarda una relación de jerarquía y subordinación- los órganos inferiores e intermedios con los órganos superiores. Deriva de la relación de jerarquía y para poder mantener la unidad de la Administración Pública Centralizada, tenemos a su vez los siguientes poderes que ejerce el órgano superior sobre los intermedios e inferiores, a pesar - de la diversidad que existe entre los distintos - órganos.

- Poder de decisión, que conservan los órganos superiores, consistiendo en que solamente algunos de - los representantes de la Administración Pública - Central tiene dentro de sus facultades la de re- solver, imponer determinaciones y la de realizar - actos jurídicos que crean situaciones de derecho.

- Poder de mando, que son las instrucciones que dan

los órganos superiores a los intermedios e inferiores para cubrir el aspecto técnico que presta la atención a los asuntos administrativos.

- Poder de nombramiento, facultad de designar a los titulares de los órganos que le son subordinados.
- Poder de vigilancia, facultad de exigir a los subordinados rendir cuentas sobre el trabajo desarrollado.
- Poder Disciplinario, facultad derivada del poder de vigilancia en la que comprueba la existencia de irregularidades en las actividades desempeñadas, éste origina el procedimiento disciplinario.
- Poder de revisión, facultad que tiene para examinar las actuaciones de sus inferiores, otorgando aprobación, suspensión, anulación o la modificación de dichas actuaciones realizadas por sus subordinados.
- Poder de resolución de conflictos de competencia, facultad que se tiene para dirimir controversias de competencia de los órganos subordinados, ya sea por reclamo de facultades entre éstos o por



que ninguno se considera competente.

- 3) También de esta relación jerárquica se observa la situación de dependencia que existe de los organismos inferiores con los superiores al igual que la situación de subordinación unificada, coordinada y directa por la cual carece de plena autonomía.
- 4) En el mismo orden de ideas los órganos superiores de la Administración Pública Central es un número reducido, o sea los que tienen los poderes antes citados, es así que los titulares de la Unidad Administrativa la componen: Presidente de la República Mexicana; Secretarios de Estado; Gobernador del Distrito Federal y el Procurador General de la República.
- 5) Vale la pena mencionar que esta administración centralizada se da en todo el país, existiendo la centralización administrativa cuando la atención de los fines del Estado es directamente realizada por el ente o entes centrales.

## B) ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCONCENTRADA

- a) Concepto

Enseguida pasaré a transcribir algunos conceptos que nos dan diversos autores.

"La desconcentración implica que el ente central, en base a una ley, transfiere parte de su competencia a órganos - que forman parte del mismo órgano. Pero ese órgano desconcentrado al que el ente central transfiere parte de sus atribuciones propias, carece de personalidad jurídica y la desconcentración es simplemente un procedimiento para los efectos de agilizar la actividad de la Administración Central". (27)

Para el Maestro Acosta Romero, la desconcentración - en estricto sentido, o funcional "Consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo - (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permiten actuar con mayor rapidez, -- eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo - de su presupuesto sin dejar de existir el nexo de jerarquía, - con el órgano superior". (28)

Por otro lado el tratadista Enrique Sayagués, señala que "se llama desconcentración administrativa a la transferencia a un órgano inferior o agente de la Administración Central,

---

(27) MARIA DIEZ, Manuel. Ob. Cit. pág. 69.

(28) ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. cit., pág. 255.

de una competencia exclusiva o un poder de trámite, de decisión, de una competencia exclusiva por los órganos superiores - disminuyendo relativamente la relación de jerarquía y subordinación". (29)

"Estos órganos no se deslindan ni destruyen la relación de jerarquía, ni pierden su carácter de ente centralizado, pero adquieren facultades o poderes exclusivos que en buena parte significan una limitada y precaria autonomía que es - la libertad restringida o condicionada, más no autonomía". (30)

Con los anteriores conceptos podemos concluir que la Administración desconcentrada es una organización administrativa por medio de la cual el ente central otorga determinadas - atribuciones, a un órgano inferior a través de una ley o reglamento, obteniendo el órgano inferior una autonomía limitada, - sin tener personalidad jurídica propia, por lo que nunca se - pierde el nexo de subordinación con el órgano superior que lo crea.

#### b) Características de la Desconcentración Administrativa

El problema de la desconcentración administrativa - hay que analizarlo desde un punto de vista jurídico, observán-

(29) Aut. Cit. por SERRA ROJAS, Andrés. Ob. cit., pág. 497.

(30) SERRA ROJAS, Andrés. Ob. cit., pág. 497.

dolo desde un marco de elementos fijos, así como los motivos - que la causan.

Este enfoque habilita para observar la desconcentración administrativa como una distribución de competencia hacia órganos enmarcados en un sistema de organización, atribución - que trae consigo una alteración en sus relaciones jerárquicas. Es por esto que se entiende que la desconcentración administrativa es aquel principio jurídico en virtud del cual se confiere, con carácter exclusivo, una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar éste la cúspide de la misma. En este orden de ideas tenemos las siguientes características:

- 1) Los organismos desconcentrados carecen de personalidad jurídica y patrimonio propio.
- 2) Tienen una autonomía técnica, a través de la cual aumenta su competencia y libertad de acción en trámites y decisión de los asuntos administrativos.
- 3) La atribución de competencia que se otorga en forma exclusiva por el poder central a un órgano desconcentrado es a través de una ley, reglamento, - decreto en general, delegación administrativa en

acuerdo general o individual.

- 4) La anterior atribución se otorga a un órgano que no ocupe la cúspide de jerarquía pero que este en cuadrado dentro de la misma.
- 5) La relación entre el órgano desconcentrado y el poder central es directa, es decir, no se rompe el vínculo jerárquico pudiendo fijar el segundo - las políticas de desarrollo y orientación para - mantener la Unidad Administrativa.
- 6) Realiza su competencia atribuida en un ámbito territorial determinado.
- 7) El sostenimiento de un órgano desconcentrado se da a través del presupuesto de egresos de la federación o de la institución que lo crea, asimismo los ingresos de estos órganos se incorporan al patrimonio federal si se trata de órganos administrativos federales y al patrimonio local si se trata de órganos locales.

Los órganos desconcentrados son parte de la centralización administrativa, pudiendo desconcentrarse las administraciones federal, estatal y municipal, teniendo la Administración

del Distrito Federal como principales órganos desconcentrados - a las delegaciones políticas.

### C) ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA

Otra forma de organización administrativa establecida en nuestro país es la descentralización, este sistema consiste en confiar algunas actividades administrativas a determinados órganos que no guardan ninguna relación de jerarquía con la Administración Central.

#### a) Concepto

El Maestro Miguel Acosta Romero nos da el siguiente concepto "es una forma de organización que adopta, mediante una ley (en el sentido material), la Administración Pública para desarrollar: 1.- Actividad que compete 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". (31)

Por otro lado el Maestro Marfa Díez señala: "La Descentralización es un modo de organización de la Administra-

---

(31) ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. cit., pág. 289.

ción Pública que consiste en dotar a los órganos descentraliza  
dos de Personalidad Jurídica y de una cierta independencia con  
relación al órgano central". (32)

También tenemos el siguiente concepto dado por el -  
Maestro Gabino Fraga que señala: "...en términos generales -  
consiste en confiar algunas actividades administrativas a órga  
nos que guardan con la Administración Centralizada una rela--  
ción diversa de la de jerarquía, pero sin dejar de existir res  
pecto de ellas las facultades indispensables para conservar la  
unidad del poder". (33)

"La existencia de los entes descentralizados esta -  
plenamente justificada por las necesidades legales, administratr  
ativas, técnicas y económicas". (34)

Y por último el Diccionario Jurídico Mexicano nos da  
la siguiente definición: "Es la forma jurídica en que se orga  
niza la Administración Pública, mediante la creación de entes  
públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y  
patrimonio propios, y responsables de una actividad específica  
de interés público". (35)

---

(32) MARIA DIEZ, Manuel. Ob. cit., pág. 90.

(33) FRAGA, Gabino. Ob. cit. pág. 198.

(34) FAYA VIESCA, Jacinto. Ob. cit., pág. 45.

(35) Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Ob. cit., pág. 1085.

Con los anteriores conceptos dados por los estudios del Derecho Administrativo, podemos entender por Administración Pública Descentralizada a la Organización que adopta la Administración Pública, creada por una ley emitida por el Congreso y por iniciativa del poder central (Presidente de la República), con la finalidad de crear un organismo que realice determinada actividad administrativa que le compete al Estado, de interés general, con una autonomía de mayor o menor grado, dependiendo del órgano en particular que se trate; con patrimonio y personalidad propia; así como autonomía técnica.

Es de mencionarse que en lo referente a la jerarquía en los órganos descentralizados, esta no se da en la forma tradicional, sino que es a través del nombramiento por parte del Ejecutivo Federal de los Directores Generales y representantes de éstos órganos.

#### b) Características de la Descentralización Administrativa

- 1) Son creados por una ley del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal.
- 2) Se les transfiere poder de decisión, o sea facultades resolutorias.
- 3) Tiene régimen jurídico propio, distinto al del Esta



tado, que es su ley que lo crea, encargada de regular su personalidad, su patrimonio, denominación, objeto y su actividad.

- 4) Es una persona jurídica distinta del Estado y expresamente reconocida al crearse.
  - 5) Tiene patrimonio propio, que es otorgado por el Gobierno Federal, regido por normas de derecho público.
  - 6) Tiene como objeto o fines la prestación de un servicio público social, que son fines especiales del Estado en materia federal.
  - 7) Denominación, que la diferencia de otras instituciones similares, domicilio y ámbito territorial.
  - 8) Tienen órganos de dirección, administración y representación, así como estructura administrativa interna.
  - 9) Son organismos que están encuadrados dentro de la organización general del Estado, por tanto existiendo un control por parte de éste.
- La autonomía en la descentralización administrativa -

es la separación de la Administración Central y ésta, y no es tar sujeto a las decisiones jerárquicas.

Es una separación orgánica, administrativa y técnica a la vez, que en la medida en que se pierde de hecho o de dere cho, en la misma se irá perdiendo la fisonomía y la existencia jurídica real de la descentralización administrativa.

Una forma de asegurar esa autonomía es a través de - dotar de patrimonio y personalidad jurídica propios a estos ór ganos, pero falta su autonomía económica que consiste en la li bre determinación de sus bienes que conforman su patrimonio y en la aprobación y ejecución que hagan de su presupuesto sin - injerencia de ninguna autoridad central, siendo necesario que políticamente suceda y se respete.

Cabe señalar que en nuestro país los organismos --- descentralizados gozan de una autonomía precaria, aunque la - ley lo declare y lo otorgue, pues es difícil encontrar un orga nismo autónomo descentralizado.

## CAPITULO IV

### EL INFONAVIT COMO ORGANO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y SU FUNCION SOCIAL.

Para poder explicar porque el INFONAVIT debe ser considerado como un órgano de la Administración Pública, es necesario retomar todos y cada uno de los elementos citados en el presente trabajo, además considero importante citar brevemente la clasificación de las normas jurídicas, desde el punto de vista de jerarquía, al respecto el Maestro García Maynez en su obra Introducción al Estudio del Derecho, analiza los estudios realizados por los legos como Bierling, Aldolph Mehl, Han Kelsen, entre otros, llevándonos a las siguientes consideraciones:

"El orden jerárquico normativo de cada sistema de derecho se compone de los siguientes grados:

- 1.- Normas constitucionales
- 2.- Normas Ordinarias
- 3.- Normas reglamentarias
- 4.- Normas individualizadas" (36)

"Las leyes ordinarias representan un acto de aplica-

---

(36) GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Trigésima sexta edición, Editorial Porrúa, México, 1984, pag. 85.

ción de los preceptos constitucionales. De manera análoga, - las reglamentarias están condicionadas por las ordinarias, y - las individualizadas por normas de índole general". (37)

Las tres primeras normas jurídicas tienen un carácter general y las individualizadas se refieren a situaciones jurídicas concretas, pudiendo inclusive estar condicionadas por otras normas del mismo tipo.

Asimismo algunos autores clasifican a las leyes ordinarias en dos grupos: "Organización y de comportamiento. A las primeras suelen llamárseles orgánicas, su fin primordial consiste en la organización de los poderes públicos, de acuerdo con las normas constitucionales. Las segundas tienen como finalidad regular la conducta de los particulares". (38)

Esta clasificación que se le dan a las normas ordinarias no debe tomarse al pie de la letra ya que hay leyes que encierran tanto al grupo de organización como de comportamiento, siendo el caso de la Ley Federal del Trabajo por tener normas que regulan las relaciones obrero patronales y a su vez normas que organizan a las juntas de conciliación y arbitraje, pudiendo darles como nombre a estas últimas el de normas mix-

---

(37) GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Ob. cit., pág. 85.

(38) ALLARA, Mario. Aut. cit. por GARCIA MAYNEZ, Eduardo. ob. cit. pág. - 86.

tas. (39)

De igual forma las normas jurídicas que determinan al INFONAVIT se apegan a esta clasificación de jerarquía, ya que la constitución va a ser la que condicione a todas las leyes ordinarias que se relacionen con el Instituto y que son las encargadas de determinar la forma de organización, funcionamiento y finalidad de este órgano, es decir son actos de aplicación de los artículos 123, apartado "A" fracción XII y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así también tenemos que las leyes ordinarias que regulan al INFONAVIT se pueden clasificar en orgánicas, de comportamiento y mixtas, -- consistiendo esta última en una combinación de las dos primeras.

## I.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

### a) Concepto

"Documento legal de rango fundamental por el que se rige la vida política de un país y que por regla general suele tener una parte orgánica (órganos y relación entre los mismos) y una parte dogmática (derechos y libertades del individuo y de los grupos), dotado comunmente, de una rigidez especial, sobre todo en materia de reforma y de una premicia tanto formal

---

(39) Ob. Cit., GARCIA MAYNEZ, Eduardo. pág. 86.

como material sobre los restantes documentos y reglas jurídicas". (40)

Tomando en consideración la anterior definición podemos considerar que el INFONAVIT tiene dos fundamentos constitucionales que son el dogmático y el orgánico.

El dogmático está dirigido a los individuos por ser un precepto social y económico; se encuentra establecido en el artículo 123 apartado "A" fracción XII de la ley fundamental, - el cual señala la obligación que tienen las empresas de cualquier género, a proporcionar vivienda a sus trabajadores a través de aportaciones a un Fondo Nacional de Vivienda, para constituir depósitos y establecer un sistema de financiamiento con la finalidad de que adquieran viviendas cómodas e higiénicas.

En su segundo párrafo señala la atribución de expedir una ley para crear un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, trabajadores y patrones, que se encargarán de administrar los recursos del Fondo Nacional de Vivienda, además de señalar las formas y procedimientos correspondientes conforme a los cuales los trabajadores habrán de adquirir las casas en propiedad.

---

(40) ROBLES GIL, PEÑEZ SERRANO. Autores citados por DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Décima tercera edición, - Editorial Porrúa, México, 1985, pág. 175.

Es importante señalar que al comparar este segundo párrafo del artículo 123 fracción XII con cualquiera de los conceptos dados de Administración Pública, se cumple con los elementos que componen a las definiciones, es decir, reúne los requisitos necesarios para considerarse desde este momento como un organismo de la Administración Pública del INFONAVIT como ejemplo tenemos la definición antes citada, del Maestro -- Acosta Romero, de Administración Pública, y observamos que se va a tratar de un organismo en el que va a intervenir el Ejecutivo Federal, ya que va a nombrar a varios de los que integran a su administración, dependiendo de una forma indirecta de éste, circunstancia que va a ser apoyada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, así como la Ley del mismo INFONAVIT, así también va a desarrollar una actividad distinta a la que realizan el Poder Legislativo y Judicial; además de que la acción que realice va a ser continua y permanente, buscando el interés público, al igual de adoptar una organización interna jerarquizada y de contar con elementos patrimoniales, personales, estructura jurídica y procedimientos técnicos.

El segundo fundamento constitucional lo encontramos en el apartado orgánico, pues es aquí donde se va a determinar la forma de organización y relación que existirá entre los órganos de la Administración Pública, debiendo mencionar que en las leyes respectivas en donde se fijará de una manera más con

creta el funcionamiento de cada uno de ellos, así como también, son estos organismos llamense descentralizados o paraestatales los encargados de auxiliar en los fines encomendados al ejecutivo federal,, de conformidad con lo señalado en la Carta Magna:

ARTICULO 90.- "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida 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 la 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".

ARTICULO 93.- Segundo Párrafo: "Cualquiera de las cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades".

Párrafo Segundo: "Las cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados y de la mitad si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del ejecutivo federal".



Son artículos anteriores los que conjuntamente con el artículo 123, apartado "A" fracción XII de la Constitución los que dan fundamento constitucional al organizar sus funciones y control del INFONAVIT como organismo descentralizado perteneciente al sector paraestatal, cabe mencionar que es la misma constitución la que da al Instituto el carácter social que ostenta.

"Por constituirse el INFONAVIT en una institución financiera no obstante su carácter de organismo descentralizado, sólo tiene vigilancia particular de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 66 de la Ley del INFONAVIT". (41)

"Por ser un organismo de seguridad social, su actividad no queda comprendida dentro de los esquemas de control del sector paraestatal; sin embargo, ello no significa que sea un ente no sujeto a un sistema de eficacia y productividad, toda vez, por la integración tripartita, los sectores involucrados deben cuidar el buen manejo del patrimonio del Instituto". (42)

Así pues, son las características que tiene a título

---

(41) MORENO PADILLA, Javier. Ley del INFONAVIT Comentada. Segunda edición, Editorial Trillas, México, 1988, pág. 65.

(42) MORENO PADILLA, Javier. Ob. cit., pág. 65.

personal el Instituto y que van a estar determinadas tanto en la Constitución como en su ley y Ley Federal del Trabajo en su capítulo tercero pero sin dejar de ser parte activa de la Administración Pública Federal, sujetándose a su vez a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Ley Federal de las Entidades Paraestatales, igual que los otros organismos con características semejantes.

Es importante definir el significado de la palabra - paraestatal, en virtud de que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la que hace referencia a ella al señalar en el artículo 90 que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal; al respecto el Mestro Gabino Graña nos dice que al utilizar la ley se aparta de su significado etimológico que es: "Algo que no se confunde con el Estado... camina al lado del Estado, paralelamente". Y en el caso de las entidades que comprenden a la ley son partes integrantes del Estado.

Lo mismo sucede con la definición que da la Real Academia de la Lengua Española de la palabra paraestatal, al señalar "que son los organismos que por delegación del Estado cooperan a los fines de este sin formar parte de la Administración Pública".<sup>(43)</sup> La ley conserva a las entidades paraestatales -

---

(43) Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Ob. cit., por Gabino Fraga. Ob. cit., pág. 198.

como parte de la Administración Pública Federal.

Es por esto que el Maestro Gabino Fraga concluye diciéndonos que "la palabra paraestatal" no corresponde al contenido de la sección en que se emplea y sólo debe tomarse como una expresión comoda, aunque arbitraria y a veces inexacta, para denominar los organismos que aún formando parte de la Administración Estatal, no son considerados como los tradicionales elementos de la Administración Central", (44)

## 2.- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Esta ley que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976 y entró en vigor el 1° de enero de 1977 es la que regula lo establecido por el artículo 90 constitucional.

Es pues la ley encargada de señalar cuales serán los órganos que conforman la Administración Pública Federal, tanto centralizada como paraestatal, así como los fundamentos legales en que habrá de apoyarse el poder ejecutivo federal para realizar su influencia de control en ellos, las bases de su formación y organización (artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

---

(44) FRAGA, Gabino. Ob. cit., pág. 198.

También dentro de esta ley se señala que las entidades paraestatales de la Administración Pública se encargarán de auxiliar al poder ejecutivo, así como de determinar cuales serán éstas entidades, encontrándose los organismos descentralizados entre ellos. (Artículo 2 y 3 de la ley en comento)

Es de mencionarse también, que esta ley da como nombre a los organismos centralizados el de dependencias, puesto que dependen directamente del ejecutivo federal y a los paraestatales les da el nombre de entidades, que son los siguientes: Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, Fideicomisos y Organos Descentralizados; debiendo entender por entidad a una sociedad o corporación permanente, en cuanto no este representada por una persona o delegación. (45)

Es evidente que el auxilio que prestan las entidades al poder ejecutivo federal es porque el titular de este no puede desarrollar en forma personal todas las actividades que corresponden a la Administración Pública.

Asimismo podemos detectar que las leyes en que se basa y organiza la existencia del INFONAVIT dan los elementos ne

---

(45) ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. cit., pág. 89.

cesarios para que ésta Institución sea considerada parte de la Administración Pública, sin que se contraponga a los conceptos dados al respecto.

Por otra parte tenemos que el artículo 9 de la ley - en comento nos señala la forma en que a de ejercer su influencia y control el poder ejecutivo federal en la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal; estando en ésta última los órganos descentralizados en los que se encuentra el - Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que determina lo siguiente:

"Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades - en forma programada, con bases en las políticas que para el logro de objetivos y prioridades de la planeación nacional del - desarrollo, establezca el ejecutivo federal".

Como se puede observar el control que ejerce el poder ejecutivo federal en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores como organismo descentralizado - de la Administración Pública Federal se encuentra jurídicamente respaldado desde la constitución misma, al determinar en el artículo 123 fracción XII párrafo II que será de utilidad social la creación de un organismo que administrara el Fondo Nacional de la Vivienda, representado de manera tripartita a tra

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

vés de los designados por los trabajadores, patrones y gobierno federal, así como también se encargará el ejecutivo de la Unión de nombrar a los titulares de diversos puestos dentro de la organización de la Institución, como ya lo he apuntado en el presente trabajo.

Con la presente ley en análisis, se reafirma dicho control, con la lectura del artículo 9, antes transcrito, así como también con el título II, artículo 31, fracción VI, que nos señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la tarea de proyectar y calcular los ingresos de las entidades de la Administración Pública Federal, así también los artículos 48, 49 y 50 señalan la forma en que se organizarán a las entidades para ejercer su intervención, relacionándose los anteriores artículos con lo que prescribe al respecto el artículo 66 de la Ley del INFONAVIT, pues determina que el gobierno federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros vigilarán los programas financieros anuales del Instituto que no excedan de los presupuestos de ingresos y financiamientos que recibe el Instituto, por lo que respecta al primero y segundo aprobará los sistemas de organización de la contabilidad y auditoría interna del Instituto, teniendo acceso a esa contabilidad y verificar los asientos y operaciones contables que correspondan, así como vigilar que las operaciones contables que correspondan, así como vigilar que las operaciones del Instituto se --

ajusten a las normas establecidas informando al Instituto y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de las irregularidades para corregirlas. Es importante mencionar que lo que señala este artículo 66 de la Ley del INFONAVIT en su último párrafo con respecto de que no le es aplicable las disposiciones de la ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal por parte del gobierno federal ha dejado de tener vigencia por la nueva Ley del sector paraestatal, como más adelante lo explicaremos, aunque es de exclusiva vigilancia particular de las organizaciones que señala el artículo 66 de la Ley del INFONAVIT.

Por último del artículo 45 de la Ley en comento es el que nos da los elementos que debe contener un organismo -- descentralizado de la Administración Pública Federal, que a la letra dice:

"Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o por decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopte".

Así como ya hemos visto el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores fue creado por iniciativa del ejecutivo federal, debatido y aprobado por el Congre-

so de la Unión en cumplimiento del artículo 123 apartado "A" - fracción XII párrafo II de la Constitución, dando personalidad jurídica a través de esta ley al Instituto como un organismo - de servicio social. (Artículo 2 de la Ley del INFONAVIT). Te niendo como patrimonio (artículo 5 de la Ley del INFONAVIT): - El Fondo Nacional de la Vivienda consistente en las aportaciones que hacen los patrones y los rendimientos de éstos; las - aportaciones numerarias, subsidios y servicios del gobierno fe deral; los bienes y derechos que adquiera el Instituto y los - rendimientos que proporcionen las inversiones de los dos últimos.

Por lo anterior podemos concluir que el INFONAVIT - reúne los elementos que componen a los órganos descentraliza-- dos de la Administración Pública, adoptando una estructura tri partita, una representada por los trabajadores, otra por los - patrones y la tercera por el gobierno federal, sin que signifi que esto que deje de formar parte de la Administración Pública como órgano descentralizado.

### 3.- LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

ENTIDAD: "Aplíquese a una sociedad o corporación - permanente en cuanto no este representada por una personas o - delegación". (46)

---

(46) ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. cit., pág. 122.



PARAESTATAL: "Son los organismos y centros que por delegación del Estado cooperan a los fines de éste sin formar parte de la Administración Pública, ya que la ley conserva -- las entidades paraestatales como parte de la Administración Pública Federal". (47)

Entidades de la Administración Pública Paraestatal.- Tienen ese carácter los organismos descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y Difeicomisos (artículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

De las anteriores definiciones podemos observar que el nombre que se utiliza para designar a los organismos paraestatales no es el más correcto por lo ya expuesto en el presente trabajo, por lo que respecta a la expresión de Administración Pública Paraestatal, conforme a la Ley en análisis "carece también de un contenido jurídico, debido a que en ella se comprenden entidades de naturaleza muy diversa". (48)

"Por todo ello habrá de concluir que la expresión - "paraestatal" no corresponde al contenido de la sección en que se emplea y que sólo debe tomársele como una expresión cómoda,

(47) Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Ob. cit., por FRAGA, Gabino. Ob. cit., pág. 198.

(48) FRAGA, Gabino. Ob. cit., pág. 198.

aunque arbitraria y a veces inexacta, para denominar a los organismos que aun formando parte de la Administración Estatal, no son considerados como los tradicionales elementos de la Administración Centralizada". (49)

Respecto de este problema, podemos decir que no es exclusivo de México, pues en algunas legislaciones extranjeras la expresión "paraestatal" se ha considerado como un vocablo que carece de valor jurídico, usándolo como simple valor de nomenclatura. Es necesario analizar tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal del Trabajo y la Ley del INFONAVIT para determinar jurídicamente que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores forma parte de la Administración Pública Federal como organismo descentralizado. Así tenemos que este problema de interpretación jurídica a llevado a tal confusión que el artículo 62 de la Ley del INFONAVIT establece que las relaciones de trabajo entre el Instituto y su personal se regirán por las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, nada mas absurdo desde mi punto de vista, ya que en el desarrollo de esta tesis se ha demostrado que el Instituto forma parte del Poder Ejecutivo Federal como un órgano descentralizado, debiendo en consecuencia estar reguladas estas relaciones laborales por la Ley Burocráti-

---

(49) FRAGA, Gabino. Ob. cit., pág. 198.

ca, por ser parte de la Administración Pública Federal verbigracia el Instituto tendría la obligación de pagar prestaciones como la de reparto de utilidades; cosa que no sucede debido a que éste al realizar su actividad no obtiene ganancia por el carácter social. Entonces tenemos que los trabajadores del Instituto deben tener los derechos que ampara tanto el artículo 123 apartado "B" Constitucional como los de la Ley Burocrática, pues a pesar de que no contiene los elementos tradicionales de la Administración Central, realiza una de las funciones del Estado conforme a los parámetros que le fije, así como con su estricto control.

El artículo primero de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales viene a reafirmar el control en la actividad que realizan los órganos paraestatales puesto que señala la forma en que va a regular la organización, funcionamiento y control de las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal o sus dependencias; sujetándose primeramente a lo establecido por la ley en análisis y sus disposiciones reglamentarias y en lo que no se prevea se sujetará a otras disposiciones.

El artículo segundo nos señala nuevamente cuales son las entidades paraestatales, remitiéndonos a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Es hasta el artículo quinto de la ley en comento en

donde se da la forma de funcionamiento del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en el que señala que se registrará por su propia ley en cuanto a su estructura, - pero en cuanto a su funcionamiento, control, operación y desarrollo se sujetará a esta ley siempre y cuando no se contraven ga a lo que establece la Ley del INFONAVIT. Así mismo el artículo sexto señala que los Órganos descentralizados son áreas estratégicas del ejecutivo federal, refiriéndose con la ley - del INFONAVIT.

El artículo quinto se relaciona con el artículo 66 - de la Ley del INFONAVIT, en donde se señala el control que -- ejercerá a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Públi co y la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros principalmen-- te, aunque el artículo en análisis en relación con el octavo - de la ley que no ocupa da cavidad a que otros Órganos como el de la Secretaría de Trabajo realice un control en su operación, desarrollo y funcionamiento, con la condición de que no se con travenga a lo que señala la Ley del INFONAVIT.

La Secretaría de Programación y Presupuesto se encar gará de publicar en el Diario Oficial de la Federación las entidades paraestatales que forman parte de la Administración - Pública.

Por otro lado tenemos que dentro de la Ley de las -

Entidades Paraestatales se establece la forma en que se constituyen, organizan y funcionan los organismos descentralizados y concretamente el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda - para los Trabajadores, teniendo como objeto la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social o la obtención o aplicación de los recursos para fines de asistencia o seguridad social, de conformidad con el artículo 14 de la - ley que nos ocupa.

Podemos considerar que ésta Ley Federal de las Entidades Paraestatales es un intento de devolver responsabilidad a los órganos de gobierno de las entidades públicas, al radicarlas en un órgano de gobierno las facultades de autorización, sin que para ello obtenga dicha autorización previa de - múltiples dependencias que desorbitan y obstaculizan las facultades y eficacia de la dirección y manejo de los organismos - descentralizados que se encuentran en las entidades paraestatales; realizándolo a través de nombrar representantes del ejecutivo federal en el órgano de gobierno, teniendo una ingerencia fundamental en la adecuada operación y efectividad de los órganos descentralizados, al tomar un papel de consejero y pronunciarse en los asuntos de su competencia. (50)

Así tenemos que el poder ejecutivo federal realiza -

(50) ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. cit., pág. 124.

su control primeramente a través de lo señalado en el artículo 66 de la Ley del INFONAVIT, así como mediante el nombramiento de representantes en su Órgano de gobierno de los organismos - descentralizados en conjunto con los representantes que designen los patrones y trabajadores. (Artículo 17 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales). Reforzando con lo anterior - la autonomía de gestión; debiendo entenderla como la necesidad de informar sobre determinada actividad, sin que exista la rigurosa obligación de autorización, por parte de una dependencia o directamente del ejecutivo federal, debiendo entender - por gestión: "La actividad realizada por una persona sin mandato y sin estar obligada a ello para la atención de un asunto" (artículo 1896 a 1906 del Código Civil para el Distrito - Federal en relación con el artículo 11 de la ley en análisis).

En resumen son aplicables al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores los siguientes artículos: Del 1 al 13, del 14 al 27 y del 46 al 68 de la Ley - Federal de las Entidades Paraestatales siempre que no se contravengan las disposiciones de la Ley del Instituto.

#### 4.- FUNCIÓN SOCIAL DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES COMO ORGANISMO DESCENTRALIZADO

La función social que realiza el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores como organismo -

descentralizado es muy importante, pues hasta antes de 1972, - año en que comenzó a funcionar el Instituto no se habían realizado acciones efectivas tendientes a cumplir con lo establecido por el artículo 123, apartado "A" fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debido a que - en un principio el texto de este precepto (1917) y aún con las reformas, limitaba en la cantidad de trabajadores que podían ser beneficiados con este derecho constitucional. Inicialmente sólo se establecía esta obligación a las empresas que se enocontraran fuera de las poblaciones o dentro de ellas a las que ocuparan más de cien trabajadores, además se dejaba al mutuo - acuerdo de las partes es decir, trabajadores y patrones, aunado al aumento de la población e inflación, circunstancia por - la cuál un gran número de empresas no estaban en posibilidad - de por sí misma afrontar cargas económicas que suponen consostruir viviendas para sus trabajadores, siendo difícil llevar a cabo el ideal del constituyente. Dando como respuesta a todos los problemas antes expuestos se crea un Fondo Nacional para - la vivienda mediante la aportación obligatoria de los patrones del 5% del salario ordinario de cada trabajador, el cuál será manejado por un organismo en donde tendrán injerencia en forma directa e inmediata representantes del Estado, de los trabajaodores y patrones, es decir, con un organización tripartita.

Este organismo tiene como funciones específicas las siguientes:

- Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.
  
- Establecer y operar un sistema de financiamiento - que permita a los trabajadores créditos baratos y suficientes para adquirir, construir, reparar, ampliar o mejorar su vivienda, o bien para el pago - de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.
  
- Coordinar y financiar programas de construcción de viviendas destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.



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

1.- Los antecedentes del INFONAVIT los encontramos en los movimientos obreros y principalmente en la Revolución Mexicana.

2.- Por corresponder al INFONAVIT como antecedentes el movimiento revolucionario, es de resaltar el carácter social que le fijó el constituyente de 1917 al artículo 123 -- Constitucional apartado "A" fracción XII.

3.- A través de las diversas reformas que se hicieron al precepto antes citado se llega a instaurar el Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores que sería manejado por un Instituto.

4.- Los avances que ha obtenido el INFONAVIT no son de manera alguna los más óptimos, pero hablando a su favor y comparándolo con otros organismos semejantes es sin duda alguna el que mejor ha respondido a las finalidades por las que fue creado.

5.- La intervención directa del Ejecutivo Federal, es determinante en el funcionamiento de éste organismo descentralizado, y más aún al nombrar representantes dentro del Órgano de gobierno.

6.- El INFONAVIT reúne todos los requisitos jurídicos legales para ser considerado como órgano descentralizado de la Administración Pública Federal.

7.- El INFONAVIT tiene como características particulares el de ser de utilidad social, y una estructura tripartita.

8.- El INFONAVIT como otros órganos de la Administración Pública goza de una autonomía relativa al sujetarse a los planes nacionales de desarrollo, controles sectoriales y al tener representantes del Ejecutivo Federal en su estructura orgánica.

9.- El INFONAVIT, al igual que los demás órganos descentralizados en su ley respectiva fija el régimen laboral a que habrán de sujetarse sus relaciones internas de trabajo (artículo 15, fracción IX de la Ley Federal de Entidades Para estatales en relación con el artículo 62 de la Ley del INFONAVIT) situación que resulta contradictoria, pues de acuerdo a lo ya analizado en este trabajo, las mismas deberían de regirse por la Legislación Federal del Trabajo Burocrático.

## BIBLIOGRAFIA

- 1 .- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Séptima edición. Editorial Porrúa, México, 1986.
- 2 .- DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa, México, 1979.
- 3 .- DUAHLT KRAUS, Miguel. La Administración Pública y el Desarrollo en México. Editorial Porrúa, México, 1970.
- 4 .- FAYA VIESCA, Jacinto. Administración Pública Federal. - Segunda edición. Editorial Porrúa, México, 1983.
- 5 .- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésima Octava edición. Editorial Porrúa, México, 1989.
- 6 .- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Trigésima edición. Editorial Porrúa, México, 1991.
- 7 .- GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Trigésima sexta edición. Editorial Porrúa, México, 1984.
- 8 .- MARIA DIEZ, Manuel. Derecho Administrativo. Tomo II, - segunda edición. Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, Argentina, 1976.
- 9 .- MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Séptima edición. Editorial Pax, México, 1983.
- 10.- MORENO PADILLA, Javier. Ley del INFONAVIT Comentada. Segunda edición. Editorial Trillas, México, 1988.
- 11.- OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. - Cuarta edición. Editorial Porrúa, México, 1976.

- 12.- PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Décima edición. Editorial Porrúa, México, 1985.
- 13.- SAYAGUES LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Montevideo, Uruguay, 1963.
- 14.- SAYEG HELU, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. Segunda edición. Editorial PAC, México, 1986.
- 15.- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Décimo - Tercera edición. Editorial Porrúa, México, 1985.
- 16.- SILVA HERZOG FLORES, Jesus M. y Otros. Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda. Editorial Porrúa, México, - 1977.
- 17.- TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. - Editorial Porrúa, México, 1970.
- 18.- TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Quinta edición. Editorial Porrúa, México, 1980.

### LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
Editorial Porrúa, México,

Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Ley Federal del Trabajo.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal  
Editorial Porrúa, México.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales

OTRAS FUENTES CONSULTADAS

Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. Cuarta edición. Editorial Porrúa, México, 1991.

Revista INFONAVIT, (Información Básica) INFONAVIT, Departamento de Difusión, México, 1979.