



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

398  
28

FACULTAD DE DERECHO

OPERATIVIDAD DE LAS SUBASTAS DE  
FINANCIAMIENTO EN EL INFONAVIT

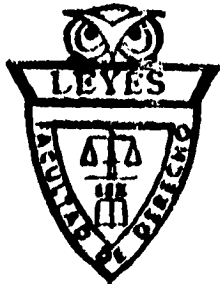
**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARIA YAZMIN HERNANDEZ OLMOS



MEXICO, D. F.



1995

FALLA DE ORIGEN

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A MIS PADRES**

Quienes con su ejemplo de honradez,  
rectitud, sabiduría y un incansable afán  
de superación lograron la culminación  
de mis estudios profesionales.

Con profundo cariño y respeto a mis  
hermanos y familiares, de quienes  
obtuve en todo momento su apoyo  
incondicional.

Con un indeleble recuerdo y profundo  
amor a Oscar Contreras Olmos .  
( In Memoriam )

Con cariño y agradecimiento al  
Lic. Víctor Manuel Rivera Paulín,  
Lic. J. Eduardo Ortiz Ortega, e  
Ing. Ernesto Hernández Barranco,  
hombres triunfadores en la vida.

A la Facultad de Derecho ,  
quien forjó mi vida profesional

# **OPERATIVIDAD DE LAS SUBASTAS DE FINANCIAMIENTO EN EL INFONAVIT**

## **INDICE**

<b>INTRODUCCION</b>	<b>I</b>
---------------------	----------

### **CAPITULO I CONCEPTOS GENERALES**

1.1 Concepto de Seguridad Social.	1
1.2 Las Garantías Individuales y Sociales.	4
1.3 INFONAVIT	9
1.4 Vivienda.	13
1.5 Financiamiento.	17
1.6 La licitación pública y la subasta.	21

### **CAPITULO II ANTECEDENTES**

2.1 Aplicación del Art. 123, Apartado A, Fracción XII, Constitucional en materia de Vivienda.	28
2.2 Ley Federal del Trabajo del 24 de abril de 1972.	38
2.3 La Ley del INFONAVIT del 24 de abril de 1972.	46
2.4 La Ley del INFONAVIT del 24 de febrero de 1992.	54
2.5 Las Licitaciones Públicas y las Subastas en el Derecho Mexicano.	59

### **CAPITULO III PROCEDIMIENTO OPERATIVO DE LAS SUBASTAS DE FINANCIAMIENTO PARA LA CONSTRUCCION DE CONJUNTOS HABITACIONALES**

3.1 Principios primordiales de las Subastas de Financiamiento	61
3.1.1 Requisitos de las viviendas a financiarse.	62
3.2 Disposiciones mínimas que deberá contener toda Convocatoria.	64
3.3 Requisitos para fungir como Postor.	70
3.4 El Anteproyecto.	73

3.4.1 Registro, Presentación y Trámite del Anteproyecto.	76
3.4.2 Análisis Técnico, Jurídico y Financiero del Anteproyecto.	78
3.5 El Terreno.	84
3.6 Procedimiento de Asignación.	85
3.7 Los Resultados de la Subasta.	89
3.8 Firma de Contrato y Otorgamiento de Garantías.	90
3.9 El Proyecto Ejecutivo.	95
3.10 Ejercicio de los Financiamientos.	99

#### **CAPITULO IV EL INFONAVIT Y SUS NUEVOS RETOS**

4.1 La eficacia del procedimiento operativo de las Subastas de Financiamiento.	101
4.2 Las Ventajas y Desventajas de las Subastas de Financiamiento.	103
4.3 Las Necesidades de fortalecer nuevas figuras que permitan la creación de mayor y mejor Vivienda.	105
4.4 El INFONAVIT como Organismo de Carácter Financiero, como una Hipotecaria Social.	111
4.5 El INFONAVIT y otras Instituciones de Vivienda.	113

<b>ANEXOS</b>	122
---------------	-----

<b>CONCLUSIONES</b>	127
---------------------	-----

<b>BIBLIOGRAFIA</b>	130
---------------------	-----

## **INTRODUCCION**

El estudio que se ofrece a continuación es uno de los grandes retos con que cuenta nuestro esquema de Seguridad Social, que es el lograr el mejoramiento del nivel de vida de los mexicanos, por lo que la vivienda resulta ser un elemento imprescindible del desarrollo del Estado y, que tiene como principio la justicia y la igualdad social, traducidas en un derecho y una garantía esencial de todos.

La vivienda no resultó ajena a nuestro País como símbolo de progreso social y económico, por lo que requirió de acciones específicas por parte del Estado Mexicano, en donde la Seguridad Social atendiera el bienestar del trabajador y de su familia y diera total cumplimiento del precepto Constitucional en el sentido de que cada familia cuente con una vivienda digna y decorosa, surgiendo de manera innegable el Organismo que diera respuesta a tan anhelado plan, el "INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL PARA LA VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES", Organismo que impulsa la construcción de la vivienda, estimulando el aprovechamiento del enorme potencial que representa la capacidad de sus derechohabientes en cuanto a ahorro, estableciendo sistemas de financiamiento, que permitan hacer más accesible el crédito de vivienda.

Veremos cómo el problema de la vivienda adquiere diversas formas a medida que cambian las sociedades. Antes y durante nuestra Constitución de 1917, la vivienda atrajo la atención de los más destacados legisladores mexicanos quienes pensaron en la justicia social como medio imprescindible para lograr los objetivos más profundos del Constituyente que sin lugar a dudas plasmó los avances más acertados para la sociedad mexicana, carente de cualquier garantía que enarbolara su apasionante deseo de contar con un devenir que cubriera básicamente sus necesidades de vida.

Trataremos cómo el INFONAVIT, al tiempo que precisa su estructura como Organismo de carácter financiero, reorienta su funcionamiento y operatividad, buscando encauzar eficazmente sus acciones en la solución de sus problemas de asignación de recursos financieros para la construcción de Conjuntos Habitacionales como vivienda de interés social.

Y en la satisfacción de sus aspiraciones logra implementar figuras operativas que le prometen lograr su pronta recuperación financiera, figuras como las Subastas de Financiamiento, que han permitido al INFONAVIT, fortalecer las estrategias de vivienda, considerándose que podría tratarse más adelante a esta figura como un plan emergente que operaría sólo en casos en donde otras figuras como los Paquetes de Vivienda en Línea II, no satisficieran los retos de producción de vivienda.

Abordaremos el esquema operativo de las Subastas de Financiamiento en el INFONAVIT, permitiendo apreciar en cada área involucrada en el desarrollo de este evento, la importancia que ofrece para la obtención de mejores resultados en cuanto a la calidad, a la transparencia y sobre todo de la moralidad en el evento de asignación de recursos y en la pronta recuperación de éste, dando como respuesta primordial el mejoramiento de la vivienda y las facilidades del derechohabiente para adquirirla a mejor precio y con mayores facilidades de amortización.

Por último, se enfocará al INFONAVIT en el plano de la modernidad, en donde busca crear mejores perspectivas que lo encaucen a lograr su carácter eminentemente financiero, actuando como una verdadera hipotecaria social que le permita lograr aún más sus tan anhelados objetivos que propiciaron su nacimiento.

# **OPERATIVIDAD DE LAS SUBASTAS DE FINANCIAMIENTO EN EL INFONAVIT**

## **CAPITULO I CONCEPTOS GENERALES**

### **1.1 CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL.**

Si bien es cierto que una de las aspiraciones más sentidas del ser humano de tiempo atrás, ha consistido en tratar de alcanzar mayores niveles de vida, también lo es que la aplicación sistemática de fórmulas públicas y organizadas para contrarrestar la inseguridad social, y económica frente a la necesidad de vivienda, es uno de los rasgos característicos de las sociedades contemporáneas.

En nuestro País al institucionalizarse el movimiento social y armado que tuvo lugar en la segunda década de este siglo, se incluye en el proyecto de vida democrática de la nación el derecho a la seguridad social, identificándosele como uno de los grandes anhelos del pueblo mexicano. Esta aspiración comenzó a dejar de ser utopía social pocos años más tarde, con el establecimiento de Organismos que han permitido el bienestar de la sociedad.

El concepto de Seguridad Social es mucho más amplio de lo que imaginamos; este concepto se ha utilizado en gran escala, y a pesar de ello, todavía existen discrepancias de algunos de los puntos que comprende.

Para dar una mejor idea acerca de la Seguridad Social, verteremos algunos conceptos.

Para algunos autores como el tratadista Alberto Trueba Urbina considera



que " El Derecho de Seguridad Social es una rama del Derecho Social que comprende a todos los trabajadores, obreros, empleados domésticos, artesanos, toreros, artistas, deportistas etc., para su protección integral contra las contingencias de sus actividades laborales y para protegerlos frente a todos los riesgos que pueden ocurrirles." <sup>1</sup>

Sobre el particular Miguel M. Padilla nos dice que "La Seguridad Social es el conjunto de regímenes y normas que tienden a mantener el nivel de vida de la población y asistir a los necesitados, mediante prestaciones en dinero y especie." <sup>2</sup>

La Seguridad Social debe cubrir a todos los integrantes de una sociedad, frente a cualquier contingencia que tenga efectos negativos para su bienestar.

En la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, elaborada por la UNESCO y aprobada el 10 de diciembre de 1948 en el Palais Chaillot, París, en sus artículos 22 y 25 declara:

"Toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a la Seguridad Social, a tener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional habida cuenta entre la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables en el Desarrollo de su personalidad"

Este artículo se complementa con el artículo 25 que dice:

"Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, que le asegure, así como a su familia, la salud, el bienestar y en especial los alimentos, los vestidos, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

---

1.- TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Porrúa. Mexico, 1970. p. 439

2.-PADILLA, Miguel M. Lecciones sobre Derechos Humanos y Garantías. Segunda Ed. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1989. p.240

Tiene derecho así mismo a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. La maternidad y la infancia tienen derecho a los cuidados y asistencia especial, todos los niños nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio tienen derecho a igual protección social".<sup>3</sup>

Esto señala según los derechos del hombre, que todo individuo humano tiene derecho de habitar una casa cómoda y decorosa, sea del país que fuere.

La Seguridad Social no debe excluir a ninguno de los mexicanos, es más a nadie que habite en la República Mexicana dado que nuestra Constitución acoge generosamente a todos los hombres del mundo, pero claro está, con sus debidas limitaciones. Dentro de la Seguridad Social, no se justifican excepciones.

En otro orden de ideas el jurista Oscar G. Ramos Álvarez nos dice que "...el problema central del Derecho de la Seguridad Social, es la vinculación de los hombres por medio de la cual se procura la liberación de las contingencias, su protección y su mejoramiento de manera colectiva; o dicho de otra manera: la relación jurídica de seguridad social es la relación en que las contingencias ponen a los hombres."<sup>4</sup>

En opinión personal la Seguridad Social tiene una serie de características que definen su perfil central y entre las que destacan son:

- Es un medio que pretende amparar al individuo frente a las contingencias de la vida, además de promover su bienestar.

- Es un instrumento de toda organización social moderna que se diseña y

3.-ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Declaración Universal de Derechos del Hombre. Lake Success, 1949.

4 - RAMOS ALVAREZ, Oscar G. Trabajo y Seguridad Social. Trillas. México, 1986. p. 154

se ajusta a las necesidades de una colectividad.

- Es una respuesta organizada y pública frente a las privaciones y desequilibrios, económicos y sociales, que impone la vida contemporánea y que necesariamente demanda de la participación activa de los individuos que serán beneficiados.

Y por último diremos que la Seguridad Social es un derecho fundamental y un poderoso instrumento de progreso social.

Puede argumentarse que entre el desarrollo social de un país y la evolución de las modalidades, objetivos y logros de su sistema de seguridad social, existe una profunda vinculación.

Es por ello que una forma de promover el crecimiento de una nación, radica en el impulso de su modelo de seguridad social. También se puede sostener que ésta es una de las áreas que reclaman de la intervención del Estado para conducir su evolución y sobre todo, para cumplir con sus fines de justicia social.

## **1.2 LAS GARANTIAS INDIVIDUALES Y SOCIALES.**

El tema que ahora nos ocupa, es de vital importancia, ya que dentro de las "garantías" se ubica el derecho a tener una vivienda digna y decorosa, traducida al bienestar social de una nación que no puede entenderse sin haber resuelto el problema de la vivienda.

Y para precisar lo que pretendemos en este tema, empezaremos por definir la palabra "garantía".

"En el lenguaje vulgar, usual, garantía es todo aquello que se entrega o se promete, para asegurar el cumplimiento de una oferta, que puede ser lisa y llana

o supeditada a la satisfacción de un requisito." <sup>5</sup>

Por otra parte el destacado jurista Ignacio Burgoa, nos dice que "Parece ser que la palabra *garantía* proviene de término anglosajón *warranty* o *warrantie*, que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar (to warrant), por lo que tiene una connotación muy amplia. *Garantía* equivale, pues, en su sentido lato, *aseguramiento* o *afianzamiento*, pudiendo denotar también *protección*, *respaldo*, *defensa*, *salvaguardia* o *apoyo*. Jurídicamente el vocablo y el concepto *garantía* se originaron en el derecho privado, teniendo en él las acepciones apuntadas." <sup>6</sup>

Jurídicamente habiendo debemos aceptar que "...estas garantías o derechos, -en su primer origen-, no son elaboraciones de juristas, politólogos o sociólogos, ni nacen como producto de una reflexión de gabinete. Son auténticas vivencias de los pueblos o de grupos que constituyen a estos, quienes se las arracan al soberano para lograr el pleno reconocimiento de libertades y atributos, que se supone corresponden a la persona humana por el simple hecho de tener esta calidad". <sup>7</sup>

Ahora bien, entrando en tema las garantías denominadas individuales son aquellos derechos de la persona humana que el Estado reconoce a ésta y que plasma en su Ley Suprema para darles especial protección.

Al respecto el ilustrísimo maestro Alfonso Noriega, nos dice muy acertadamente que "Estos derechos -libertades, garantías-, consignados en las Constituciones, expresan el derecho espontáneo, móvil y viviente de la nación, y al mismo tiempo tienen la virtud de comunicar su propio dinamismo a todo el sistema político y jurídico. Nuestra declaración de derechos -garantías

5.- BAZDRESCH, Luis. Garantías Constitucionales. Trabajo y Seguridad Social. Trillas. México, 1986. p. 154.

6.- BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Vigésima Cuarta Ed. Porrúa. México, 1992. p. 161.

7.- CASTRO, Juventino V. Lecciones de Garantías y Amparo. Porrúa. México, 1974. p. 15

individuales - está muy próxima al mundo de los valores y de las ideas jurídicas, porque el Derecho recibe un valor simbólico al ser declarado solemnemente en el texto escrito de la Constitución." <sup>8</sup>

Acogiendo el término de derechos humanos, Luis Bazdresch define a estos diciendo que "...son las facultades que los hombres tienen, por razón de su propia naturaleza de las cosas y del ambiente en que viven, para conservar, aprovechar y utilizar libre, pero lícitamente, sus propias aptitudes, su actividad, y los elementos de que honestamente pueden disponer, a fin de lograr su bienestar y su progreso personal, familiar y social". <sup>9</sup>

En su opinión, el jurista Guillermo Cabanellas, expresa que las garantías constitucionales o individuales son el "...conjunto de declaraciones, medios y recursos con que los textos constitucionales aseguran a todos los individuos o ciudadanos el disfrute y ejercicio de los derechos públicos y privados fundamentales que se les reconocen." <sup>10</sup>

Las Garantías Individuales son, pues, instrumentos jurídicos formales que tutelan el libre y seguro desenvolvimiento del individuo en una estructura social, cuyos procesos se realizan espontáneamente, por lo que en principio, la garantía constitucional, antes que referirse a los contenidos expresados en las distintas normas que recogen los derechos y libertades fundamentales, apunta un estricto interés constitucional, es decir, a la exigencia de la regularidad constitucional, y no son pura y simplemente artículos de la Constitución como lo han llegado a apreciar algunos autores.

Por otro lado, la consolidación de las garantías constitucionales, sea como

8.- NORIEGA C., Alfonso. La Naturaleza de las Garantías Individuales en la Constitución de 1917. UNAM. México, 1967. p.98

9.- BAZDRESCH, Luis. Garantías Constitucionales. Segunda Ed. Trillas. México, 1983. p.34.

10.- CABANELLAS, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. T.II. Octava Ed. Heliasta. Buenos Aires, 1974. p. 249.

Instrumentos que tutelan los derechos y libertades Individuales, sea como autoprotección de las instituciones políticas frente a posibles atentados o abusos de los individuos y de los grupos, se realizó en la época del Constitucionalismo, es decir, en el momento de desarrollo de las Constituciones.

Como podemos observar en la Constitución de Cádiz de 1812, aunque fue una Constitución Española, que se aplicó también en México, como Colonia que era de España, se aceptó la Declaración de Derechos del Hombre de la Revolución Francesa.

Siguiendo la Constitución de Apatzingán de 1814, que es en realidad la primera Constitución Mexicana, que fue expedida por el Congreso de Chilpancingo, presidido por Don José María Morelos, en ese entonces, es en donde se contienen algunas Garantías Individuales, como las de libertad, de igualdad, de propiedad y de seguridad.

Después de esta Constitución, puede decirse que ninguna volvió a consignar garantías, sino hasta la de 1857.

Así nace la Constitución de 1857, como consecuencia del Plan de Ayutla, siendo la primera Constitución de México que establece ya un catálogo más completo de derechos del hombre, que clasifica en derechos de igualdad, libertad, de propiedad y de seguridad.

Por último la Constitución de 1917, actualmente en vigor, contiene también un catálogo más perfecto y elaborado de los derechos del hombre, que clasifica en igual forma que su antecesora.

Esta Constitución es gloriosa por haber sabido plasmar en ella los legisladores, los principios más avanzados de derechos, principios que, salvo pequeñas reformas que han sufrido con posterioridad, siguen rigiendo los destinos de México.

Como innovación, sin embargo, la Constitución de 1917 incrustó en su

texto algunas garantías sociales, contenidas principalmente en los artículos 27 y 123 en donde este último, incluye una serie de disposiciones protectoras de los trabajadores.

Las Garantías Sociales son aquellas establecidas en favor de la clase desposeída, principalmente la obrera y la campesina aún cuando tienen la tendencia a hacer extensivos sus beneficios a toda la población

Estas garantías no están sin embargo, en oposición con las garantías individuales, sino que ambas se complementan y se unifican en su objetivo común de lograr el bienestar humano.

Históricamente los primeros derechos sociales aparecen como un beneficio referido exclusivamente a la clase trabajadora, pero posteriormente rebasan el ámbito obrero y tienden a proteger a toda persona económicamente débil.

"Una consideración realista y serena, en mi opinión, exalta la importancia de los derechos sociales y les confiere el lugar que les corresponde al lado de los derechos individuales, sin tratar de establecer jerarquías o subordinaciones tendenciosas y erróneas"<sup>11</sup>

"El calificativo, que se atribuye a los derechos y obligaciones emandas de la relación jurídica que entraña la garantía social, es el de sociales, por corresponder a dos clases de la sociedad en general o a dos personas determinadas pertenecientes a las aludidas clases en particular (trabajador y patrón)."<sup>12</sup>

Por último diremos que la asistencia es uno de los campos donde se desarrollan los derechos sociales, por lo que la asistencia que originalmente estuvo sólo referida a la clase trabajadora, tiene que abarcar hoy a todo lo

11.-NORIEGA C. Alfonso. Op. cit. p.111

12.-BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Porrúa. México, 1984. p. 201.

económicamente desprotegido.

Así encontramos que dentro de los artículos 40 y 123. Constitucionales se prevén los derechos de orden personal y social como lo es el derecho a disfrutar de una vivienda, cómoda e higiénica, que viene siendo una de las piedras angulares de nuestro trabajo, y que en posteriores capítulos se tratará con mayor profundidad.

### **1.3 EL INFONAVIT.**

La iniciativa del Presidente de México, en ese entonces Luis Echeverría Álvarez, en su afán por hallar una política efectiva que respaldara los intereses de los trabajadores en sus derechos a tener vivienda se vio cumplida el 14 de febrero de 1972, cuando el Diario Oficial de la Federación publicó el Decreto que materializaba ese ideal

Por lo que íntimamente ligado al problema de vivienda ha funcionado en México, con un carácter eminentemente social, el organismo denominado "INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES" -INFONAVIT-, y que juega un papel primordial para resolver una de las más urgentes y apremiantes necesidades de la clase trabajadora. De ahí que su función no pueda sino quedar enmarcada dentro del Derecho Social y específicamente dentro de uno de los capítulos centrales de la Seguridad Social, de la cual se ha hablado en puntos anteriores.

Por consiguiente diremos que:

El INFONAVIT, es un organismo social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por Ley, que entró en vigor el día 24 de abril de 1972 y que tiene por objeto administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores la obtención de créditos para vivienda, así como coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones a ser



adquiridas en propiedad por los trabajadores.

El INFONAVIT es pues, una organización que en su origen y estructura tiene una composición tripartita. La conjunción de esfuerzos de los sectores de los trabajadores, empresarial y gubernamental en la conducción del Instituto es uno de los pilares en los que reside la fortaleza Institucional. Esta estructura tripartita se hace presente de manera sistemática en los trabajos que llevan a efecto los Órganos Superiores de la Institución.

La Autoridad Suprema del INFONAVIT es la Asamblea General, la cual se integra en forma tripartita con cuarenta y cinco miembros, designados quince por el Ejecutivo Federal, quince por las Organizaciones Nacionales patronales, existiendo por cada miembro propietario un suplente. Esta Asamblea se encargará de examinar y en su caso aprobar, el presupuesto de ingresos y egresos y los planes de labores y de financiamiento del Instituto.

El Consejo de Administración, está integrado por quince miembros propietarios con sus respectivos suplentes, teniendo como facultades entre otras decidir sobre las inversiones de los fondos y los financiamientos del Instituto, aprobar anualmente el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto, someter a dictamen de auditores externos el ejercicio del presupuesto de los gastos mencionados, establecer las reglas para el otorgamiento de créditos y las demás que señala la Ley Organica del INFONAVIT en su artículo 16.

Un importante órgano colegiado, compuesto por nueve miembros, tres de cada representación con sus respectivos suplentes, es la Comisión de Vigilancia, a quien le toca supervisar que la administración de los recursos y los gastos así como las operaciones se hagan de acuerdo a la Ley y Reglamentos del INFONAVIT, practicar la auditoría de los estados financieros y comprobar cuando lo estime conveniente los avalúos de disposiciones señaladas en el artículo 18 de la Ley Orgánica del INFONAVIT.

El órgano ejecutivo a quién se deposita la representación legal del Instituto,

lo es el Director General, a quién entre otras funciones le corresponde presentar para su aprobación los informes mensuales de actividades, así como los anuales al Consejo de Administración, los presupuestos de ingresos y egresos el proyecto de gastos y planes de labores y los proyectos concretos de financiamiento.

Los dos Directores Sectoriales, nombrados por la Asamblea General a propuesta de los representantes de los trabajadores y de los patrones, tendrán como función el enlace entre el sector que representa y el Director General. Los Directores Sectoriales asistirán a las sesiones del Consejo de Administración del INFONAVIT.

Las Comisiones Consultivas Regionales se integran en forma tripartita, que tienen como función y atribución, sugerir al Consejo de Administración, a través del Director General la localización más adecuada de las áreas y características de las habitaciones de la región, susceptibles de ser financiadas, opinar sobre los proyectos de habitaciones a financiar en distintas regiones, y las que se establecen en el artículo 27 de la Ley del INFONAVIT .

En un afán de desconcentrar en todo el territorio nacional las actividades del INFONAVIT, el Legislador previó la existencia de Comisiones Consultivas Regionales, con el fin de que sean estos órganos también tripartitos, los encargados de una función asesora en materia de localización de áreas donde sea factible promover programas de habitación y en general, opinar sobre los proyectos de vivienda que hayan de financiarse en su respectiva circunscripción territorial. A través de estos órganos consultivos se capta la problemática regional, estando en condiciones el Instituto de satisfacer adecuadamente las preferencias del trabajador y coordinar sus programas con las autoridades locales.

La acción operativa del INFONAVIT, se viene llevando a cabo por Delegaciones Regionales, en un proceso de descentralización paulatina y apoyándose en las tareas normativas y de la supervisión de Oficinas Centrales.

En cuanto al patrimonio del Instituto diremos que se integra de las aportaciones que bimestralmente deben hacer los patrones con base en el 5% del salario ordinario con que se remunera a los trabajadores, con las aportaciones en numerario, servicio y subsidios que proporcione el Gobierno Federal y con los bienes y derechos que adquiriera por cualquier título, y finalmente con los rendimientos que obtiene de la inversión de sus recursos.

Así mismo dicho Instituto tiene como objetivos principales, como ya lo mencionamos al principio del presente punto, los de administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, la construcción y reparación, la ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, así como el pago de pasivos contraídos por alguno de los conceptos anteriores, así como también coordinar y financiar programas de construcción de viviendas destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

Igualmente los recursos del INFONAVIT, se destinan al financiamiento de conjuntos habitacionales para ser adquiridos por los trabajadores mediante los créditos que otorga el Instituto, y a cubrir los gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto y a la inversión de inmuebles estrictamente necesario para sus fines.

En lo referente a las cuotas del 5% deben ser cubiertas exclusivamente por el patrón, por lo que las obligaciones de enterar los descuentos y efectuar las aportaciones, así como su cobro tienen el carácter de fiscales, por lo que el Instituto para esos efectos, se considera como un "Organismo Fiscal Autónomo", pudiendo en consecuencia, determinar el importe de las aportaciones y las bases para su liquidación y cobro.

Lo importante del sistema, es que el 5% que aporta el patrón por cada trabajador, aunque ingresa al patrimonio del Instituto, constituye un depósito para el trabajador, por lo que es, desde el principio, un patrimonio con un destino prefijado y que para su disfrute sólo requiere del cumplimiento de ciertas

condiciones. Estos depósitos a favor de los trabajadores no causan intereses y están exentos de toda clase de impuestos.

Las condiciones de que hablamos en párrafos anteriores, atienden a lo siguiente:

Los factores que se consideran para el otorgamiento de crédito son:

- a) La capacidad de pago., es decir el salario del trabajador,
- b) La edad del trabajador,
- c) El saldo de la subcuenta de vivienda del Sistema de Ahorro para el Retiro del trabajador,
- d) El número de aportaciones al Instituto efectuados por el patrón en favor del trabajador, y
- e) El número de dependientes económicos del trabajador

En suma tratar de conceptualizar a un Organismo como es el INFONAVIT, enmarcándolo en unas cuantas líneas sería tanto como tratar de restarle importancia a su gran función como Institución generadora de bienestar social.

Por lo anterior, creemos que seguramente el análisis de los subsecuentes capítulos servirá para tener un panorama más amplio de lo que es el espectro de un Organismo generador de vivienda que en la actualidad se ha preocupado por implementar mecanismos que atiendan el acelerado problema habitacional, dando soluciones prioritarias a los sectores más necesitados, en forma tal que tiene una amplia participación en el desarrollo económico de nuestro país.

#### **1.4 VIVIENDA.**

El objetivo del presente estudio es conocer básicamente la vivienda en el

Estado Mexicano, destacando no sólo una definición conceptual, sino también una definición operativa del mínimo de vivienda, indispensable para mejorar el nivel de vida del hombre.

Primeramente diremos que el término casa parece aludir a una realidad bien definida, común a todos los hombres y culturas y que identificamos inconscientemente con el concepto de vivienda, la cual tiene una mayor connotación y un sentido más amplio por derivarse de vivir, tener vida.

"En el contexto del urbanismo, 'casa', quiere decir construcción destinada a su habitación por el hombre. Puede adoptar muchas formas, desde la choza mugrienta o la cueva enfangada, con un solo espacio como habitáculo, hasta el espacio regio con 500 estancias"<sup>13</sup>

Históricamente la vivienda parece ser uno de los conceptos más antiguos de la humanidad un concepto casi tan importante como el de la alimentación, es decir la lucha por la vida, también incluye la lucha por la casa.

Los primeros vestigios de vivienda, los encontramos en las habitaciones rupestres, en las grutas, inclusive en las cavernas o en refugios naturales que al paso del tiempo se volvieron insuficientes, por lo que el hombre tuvo la gran necesidad de empezar a construir su propia habitación, surgiendo a la par la necesidad de una higiene suficiente para reducir las probabilidades de enfermedades, el deseo imperante de privacidad a sus habitantes propiciando con esto la comodidad en la que las familias pudieran satisfacer sus necesidades esenciales.

Por lo que el hecho de pronunciarnos simple y llanamente por un concepto de vivienda, así nada más sería tanto como limitar las necesidades propias del ser humano.

---

13.-WHITTICK, Arnold. Enciclopedia de la Planificación Urbana. (HERNANDEZ OROZCO, Joaquín). McGraw-Hill. Madrid, 1975. p. 269.

En el Plan Nacional de Desarrollo Urbano se parte del hecho de considerar la vivienda como el derecho de todo ser humano a disponer del espacio integrado necesariamente para su desenvolvimiento personal.

Otros la definen como el "...ámbito físico-espacial que presta el servicio para que las personas desarrollen sus funciones vitales-básicas. Este concepto implica tanto el producto terminado como el producto parcial en proceso, que se realiza paulatinamente en función de las posibilidades materiales del Usuario". 14

La vivienda, aparte de ser un factor de salud y de bienestar social, se debe concebir como un factor de desarrollo económico, considerándola como "...una condición básica para la reproducción de la fuerza de trabajo de la población, siendo de relevante importancia por estar íntimamente relacionada con los principios de igualdad." 15

Una vez que ha sido enmarcado la gran importancia que reviste la vivienda, se impone analizar la operatividad del mínimo de vivienda como parámetro para culminar con muchos de los grandes objetivos con que cuenta la Seguridad Social en México

Se presupone que cada familia debe contar con una vivienda, la misma que debe contar con un mínimo de superficie y que probablemente se encuentra en buen estado, contando con todos y cada uno de los servicios, como la dotación de agua potable, drenaje, energía eléctrica, etc.

"Desde un punto de vista conceptual, el mínimo en materia de vivienda sería el límite inferior al que se pueden reducir las características de las viviendas sin sacrificar su eficacia como satisfactor de las necesidades

---

14.- SECRETARIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS. Glosario de Términos sobre Asentamientos Humanos. México, 1978. p.152

15.- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Necesidades Esenciales en Mexico. Siglo XXI. México, 1986. p.25

habitacionales de sus ocupantes." 16

Sin embargo, todo parece indicar que el acelerado crecimiento de las grandes ciudades, ha provocado que los mínimos con que debe contar la vivienda, se estén viendo atrapados en una terrible crisis en donde uno de los impactos más directos ha sido la aceleración del proceso de urbanización, tanto desde el punto de vista de la infraestructura, como el de su desarrollo económico, generando grandes problemas de falta de vivienda y de sus condiciones mínimas para que ésta opere como una vivienda digna.

En virtud de esto, el Gobierno Federal ha tenido que implementar y coordinar esfuerzos entre sus dependencias, entre sus Organismos descentralizados, y aún entre los sectores privados para conservar y mejorar las condiciones mínimas de las viviendas, fortaleciendo los procedimientos de edificación de vivienda, mediante la adopción de técnicas modernas, acordes con el desarrollo que se ha alcanzado en materia de construcción de vivienda, siendo una de éstas, la vivienda de interés social, la cual ha llegado a satisfacer, aunque no en forma completa a algunos de los sectores de la población, si la desenfadada necesidad de una vivienda.

"El concepto de vivienda de interés social, vivienda popular, vivienda económica ha sido ampliamente debatido, considerando como más conveniente el primero de los citados. La Organización de Estados Americanos (OEA), en el seno del Consejo Interamericano Económico Social, ya sea urbana o rural es aquella cuyo uso, en propiedad o alquiler, es asequible, de manera que no resulte onerosa en el presupuesto familiar, a personas de escasos recursos económicos, proporcionando alojamiento en un ambiente físico y social que satisfaga los requisitos indispensables de seguridad, higiene, decoro, y que este dotada de los servicios sociales correspondientes". 17

---

16.-Ibidem, p.17

17.- TREJO, Luis Manuel. El Problema de la Vivienda en México. Fondo de Cultura Económica. México, 1974. p.p 13 y 14.

Generalmente, la vivienda social y vivienda popular se adoptan como sinónimos, sin embargo, podemos encontrar diferencias, ya que mientras el primero de éstos términos constituye el género, el segundo solamente lo especifica.

Realmente la vivienda social reúne ciertas características que la hacen apta para la cohabitación de los miembros de cualquier familia de la sociedad; contrariamente, la vivienda popular, además de reunir las condiciones previstas para la vida social, debe reunir otras de carácter específico, como son la ausencia de condiciones que si bien no la hacen físicamente inadecuada para el uso normal de la misma psicológicamente el individuo sí la considera insuficiente para cubrir su nivel de necesidades, es por ello que la vivienda es apta para el uso normal de cualquier familia, que forme parte de un conglomerado, en tanto que la vivienda popular es útil para un determinado estrato social.

Así, uno de los sistemas que se han adoptado para satisfacer las necesidades de vivienda son los Conjuntos Habitacionales, que en el caso de algunos Organismos, específicamente EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL PARA LA VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES, es uno de los medios que utiliza para combatir el problema tan agudo de vivienda que existe en la clase trabajadora de nuestro país.

## **1.5 FINANCIAMIENTO.**

El motivo principal de que se haya abordado el tema del financiamiento, es que dentro del vasto y complejo problema de vivienda, el factor financiamiento ocupa un lugar destacado.

Por lo tanto, en las subsecuentes líneas se estudiará al financiamiento como un elemento indispensable para hacer frente al problema de vivienda.

Por financiamiento se entiende como "...la aportación, entrega o suscripción



del capital necesario para fundar o impulsar una empresa, o para reunir los fondos precisos con qué emprender un negocio o una operación. Las grandes sociedades o empresas disponen de un medio fácil de financiación cuando la solvencia de sus dirigentes, o el interés que sus objetivos despierta, mueva a capitalistas y a poseedores de pequeños ahorros a aceptar las emisiones de acciones u obligaciones con interés más o menos tentador." 18

Así pues, encontramos que para que se construyan viviendas se requieren terrenos, fuerza de trabajo, materiales, equipos y, además, una provisión de dinero disponible para adquirir esos recursos. Dinero que se recupera posteriormente.

El financiamiento es un grave factor limitante en todo programa de construcción de viviendas, por lo que resulta obvio que ampliar la disponibilidad del factor limitante es un objetivo de alta prioridad para hacer frente al problema habitacional.

El financiamiento de la vivienda se esboza en México desde principios de este siglo, a través de los ideales que expresa la Constitución de 1917, en el sentido de que todo mexicano debe tener un lugar decoroso para vivir.

"Así en 1962, al darse a conocer los resultados del Censo de 1960, el país descubría la dramática situación en que vivían las mayorías nacionales. La tasa de ocupación de vivienda, que en 1929 era de apenas 3.97 habitantes por casa, había aumentado a 4.9 en 1950 y a 5.45 en 1960. Esto indicaba que el aumento poblacional era muy superior al incremento en la edificación de viviendas." 19

En la población de escasos recursos, se observaba que sólo una mínima parte poseía en su casa, agua potable y drenaje.

18.- CABANELLAS, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. T.II. Octava Ed. Heliasta. Buenos Aires, 1974. p. 201.

19.- INEGI. Estadísticas Históricas de México. México, 1986. p.78.

El drama de una población que habitaba sin servicios y cada vez más hacinada se acrecentaba, pues el país se hacía cada vez más urbano, lo que complicaba la autoconstrucción de viviendas y multiplicaba las consecuencias sociales de la baja calidad de vida.

Por lo anterior, la Autoridad sabía que tenía que actuar para detener el proceso de deterioro de las condiciones de vida de los pobladores, sobre todo en las grandes ciudades.

"Frente al panorama anteriormente presentado, México consideró que era necesario encontrar solución al grave problema de financiamiento de vivienda de interés social y, partiendo de tal concepto, realiza un análisis de las fuentes crediticias que existían en el país orientadas a proporcionar fondos para la vivienda." <sup>20</sup>

La situación era que el financiamiento para la vivienda estaba muy poco desarrollado. El Sector Público contaba básicamente con el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, el Instituto Nacional de la Vivienda, creado en 1954 y el cual se transformó posteriormente en INDECO.

También se creó por parte del Estado, un fideicomiso dentro del Banco de México, y que fue debidamente facultado para "...establecer las medidas necesarias para que los planes individuales, correspondan a los lineamientos que por su conducto señalen las autoridades, de manera que satisfagan, además de las condiciones urbanísticas y arquitectónicas idóneas, la resolución en la escala regional y nacional de las necesidades de vivienda en los sectores de bajos ingresos." <sup>21</sup> Lo anterior dió nacimiento en 1963 al Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI). También se encontraban por parte del Sector Público, el Departamento de Distrito Federal, e inclusive el IMSS y el ISSSTE los cuales aportaban recursos propios.

20.- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Programa Financiero de Vivienda México, 1964. p. 126.

21.- Ibidem p. 129.

En cuanto al sector privado, los inversionistas contribuían en la construcción de vivienda, pero sólo que éstas eran para familias de altos ingresos.

Por lo antes señalado, el entonces Secretario de Hacienda, el Lic. Antonio Ortiz Mena, propuso que en virtud de que el Estado no estaba capacitado para enfrentar el problema de la vivienda con sus propios recursos, se tenía que lograr el apoyo financiero del ahorrador y de las Instituciones de crédito privadas.

En este momento es cuando el Sector Federal tiende al establecimiento de mecanismos, estructuras y disposiciones que permitirían en el futuro resolver una situación tan grave y de tan grandes dimensiones, por lo que para ello se establece de forma obligatoria, las aportaciones del 5% efectuadas por el patrón a los trabajadores previstos en el artículo 123 Apartado A, Fracción XII de la Ley Suprema, creándose por consecuencia el INFONAVIT, del cual se ha hablado en anteriores líneas

Finalmente, se exponen a continuación las características principales de los financiamientos que concede el INFONAVIT, y que son:

- 1.- El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores sólo otorgará financiamiento a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor.
- 2.- Los Financiamiento que otorgue el Instituto a los trabajadores se aplicarán a:
  - La Adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas nuevas o usadas.
  - La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de habitaciones de los trabajadores, y
  - El pago de los pasivos contraídos por los trabajadores con terceros, por cualquiera de los conceptos señalados en los incisos a) y b) que anteceden.
- 3.- Los créditos que otorgue el INFONAVIT, se asignarán conforme a un sistema

de puntuación, y que tiene por objeto seleccionar a los trabajadores que serán susceptibles de ser acreditados, entre aquellos con mayor necesidad de vivienda.

- 4.- Los montos de los créditos a que tendrán derecho los trabajadores serán expresados en veces el salario mínimo mensual.
- 5.- Los créditos principales que se conceden devengarán intereses sobre el saldo ajustado, conforme a la tasa que el H. Consejo de Administración del INFONAVIT determine de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley del Instituto.
- 6.- El plazo máximo para amortizar un crédito no será mayor de 30 años.
- 7.- En los casos de incapacidad total o permanente o muerte, así como para los casos de incapacidad parcial permanente del 50% o más, o de invalidez definitiva, el trabajador está protegido por un seguro, a cargo del Instituto, que libera al propio trabajador o a los beneficiarios del adeudo, gravámenes o limitaciones de dominio derivados de los mismos.
- 8.- Se prevé una prórroga máxima de doce meses en el pago de las amortizaciones correspondientes, sin causa de interés moratorio, en los casos que el acreditado deje de estar sujeto a una relación de trabajo.
- 9.- El descuento de los créditos otorgados por el Instituto será del 25% de sus salarios. El descuento máximo para trabajadores con salario mínimo será del 20%.

#### **1.6 LA LICITACION PUBLICA Y LA SUBASTA.**

Al llegar a este punto hemos creído conveniente definir no sólo el término de "subasta", sino también el de "licitación", ya que ambas figuras acrecentan la importancia de este análisis.

Así pues daremos inicio diciendo que la licitación es hoy una de las formas de garantía de interés público menos discutida y más utilizada, así mismo, la licitación permite actualmente la transparencia en la libre asignación de obras o de recursos, una libre concurrencia y una eliminación de favoritismo y monopolios.

Licitación "(lat licitatio), es la acción y efecto de licitar" y ésta es la "venta o compra de una cosa en subasta o almoneda".<sup>22</sup>

En el Derecho Romano, se utilizaba por regla general el procedimiento de la licitación pública en los Contratos del Estado.

En cuanto a su naturaleza jurídica, Miguel Ángel Berçaitz nos comenta que es compleja "...expresando que la licitación impide al agente la libre elección del cocontratante, restringe su competencia, él no es competente para contratar con quien quiera."<sup>23</sup>

Al respecto "La doctrina sustenta opiniones discrepantes, que pueden sintetizarse así:

a) La licitación no se confunde con el vínculo contractual que resulta de la misma, es un preliminar del contrato tendiente a determinar la persona con la cual, después se celebrará aquel.

b) La adjudicación es un procedimiento que tiene como finalidad presentar al agente público competente para celebrar el contrato, la persona que ofrece mejores condiciones; el contrato surge recién cuando dicho agente aprueba la adjudicación y se notifica al adjudicatario.

22.- CABANELLAS, Guillermo. Op. cit., p. 568.

23.- BERÇAITZ, Miguel Ángel. Teoría General de los Contratos Administrativos. Segunda Ed. Depalma. Buenos Aires, 1980. p.320.

c) La licitación es un procedimiento relativo a la forma de celebración de ciertos contratos, que tiene por objeto determinar la oferta más ventajosa y del cual surge el vínculo contractual al finalizar el procedimiento con la resolución de adjudicación notificada al interesado."<sup>24</sup>

"Otro aspecto que interesa destacar en cuanto a su naturaleza jurídica, es que la licitación constituye un llamado para presentar ofertas con el fin de formalizar con la Administración un contrato que puede ser administrativo o de derecho común."<sup>25</sup>

La licitación no constituye un elemento esencial del contrato, pero cuando la ley lo impone obligatoriamente, adquiere el carácter de forma esencial.

Rafael Bielsa, destacado jurista considera que la licitación "...es un procedimiento legal y técnico que permite a la Administración Pública conocer quienes pueden -en mejores condiciones de idoneidad y conveniencia- prestar servicios públicos o realizar obras. Es también un procedimiento para conocer y aplicar los progresos incesantes de la técnica en las empresas de utilidad pública."<sup>26</sup>

Este procedimiento como se ha denominado a la licitación, tiene pues, por finalidad escoger al contratista en forma democrática, evitando cualquier favoritismo o arbitrariedad de la autoridad en adjudicación de contratos.

"Conceptualmente caracterizamos a la licitación pública como el procedimiento administrativo de preparación de la voluntad contractual por el que un ente público en ejercicio de su función administrativa invita a los interesados para que, sujetándose a las bases fijadas en el pliego de

24.- SAYAGUES LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo I. Propiedad Intelectual Reservada. Montevideo, 1983 p.p 554 y 555.

25.- BERÇAITZ, Miguel Ángel. Op. cit., p. 322.

26.- BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. Quinta Ed. T.II. Depalma. Buenos Aires, 1955. p. 167

condiciones, formulen propuestas de entre las cuales seleccionará la más conveniente."<sup>27</sup>

Enrique Sayagués, afirma que la licitación pública "Puede definirse como un procedimiento relativo a la forma de celebración de ciertos contratos cuya finalidad es determinar la persona que ofrece condiciones más ventajosas..."<sup>28</sup>

Para el ameritado tratadista Miguel Ángel Berçaltz "La licitación pública es una invitación general sin limitación alguna, que se hace a persona indeterminada, para obtener su conformidad con un pliego de condiciones confeccionado por la Administración y una oferta concreta respondiendo al llamado que se formula."<sup>29</sup>

Al examinar varios conceptos, nos percatamos que la mayoría de los destacados autores dan el adjetivo de "pública" a las licitaciones a lo que el eminente jurista Roberto Dromi, nos detalla diciendo que: "De acuerdo con la extensión y alcance del llamado a licitación o 'invitación a formular ofertas de contrato', las licitaciones se clasifican en públicas (o abiertas) cuando se dirigen indeterminadamente a todos los posibles proponentes, y privadas (o restringidas) cuando lo hacen determinadas personas"; y concluye acentuando que "en la licitación pública pueden ser oferentes todas las personas que se ajustan a las condiciones reglamentarias; en tanto en la licitación privada los participantes son previamente calificados y llamados..."<sup>30</sup>

Con este concepto diremos que el hecho de celebrar alguna adjudicación a través de licitación pública significa que los agentes encargados de asignar algún contrato, no eligen libremente al contratista, lo que lleva por consecuencia

---

27.- DROMI, José Roberto. La licitación Pública. Tercera Ed. Astrea. Buenos aires, 1985. p.92.

28.- Op. cit. p. 552.

29.- Op. cit. p. 314, 315.

30.- Op. cit. p. 94.

a contar con un mayor grado de transparencia en este tipo de adjudicaciones, mayor equidad y mayor calidad en los trabajos y además quien presenta y formula una oferta deberá ajustarse estrictamente a las condiciones fijadas en el llamado.

"La licitación no concierne a la competencia legal de órgano o autoridad, sino a la forma substancial de los actos, según el sistema de gobierno. Por eso cuando un órgano administrativo puede contratar sin licitación previa -por disponerlo así la ley- en casos en que a otro órgano se le exige la licitación, se trata de una disposición de forma que tanto puede fundarse en la distante naturaleza o importancia del acto, como en la jerarquía y responsabilidad del órgano administrativo..."<sup>31</sup>

La licitación pública no es un acto, como erróneamente lo entiende parte de la doctrina, sino un conjunto de actos, un procedimiento integrado, en suma, por actos y hechos del oferente, todos concurrentes a formar la voluntad contractual.

Por lo anterior, acentuamos diciendo que la importancia de la licitación radica en los factores económico-financieros, que operan dentro de su marco de conveniencia, considerándose además a los factores jurídico y morales que permiten que exista una mayor transparencia en la asignación o adjudicación de obras, concluyendo que esta figura debería encontrarse más inmersa en aquellos órganos cuya función fundamental sea la de generar el bienestar social.

Finalmente diremos que las licitaciones han sido consideradas como sinónimo de las subastas o en su caso se dice por algunos autores, entre ellos el jurista Guillermo Cabanellas, que "En América se prefieren los sinónimos de licitación y remate."<sup>32</sup>

Por lo anterior resulta imprescindible enfocar nuestro interés al estudio conceptual de "subasta".

---

31.- BIELSA, Rafael. Op. cit. p. 165.

32.- Op. cit. p. 133.



El término de subasta no fue desconocido en la antigüedad porque entre "Los Romanos vendían públicamente los bienes que en sus conquistas, como botín de guerra, habían quitado a sus enemigos, es decir, los bienes que confiscaban y como todo o parte del botín debía ser repartido entre los soldados, reunían cosas que componían ese botín para venderlas y junto a ellas clavaban un asta o una lanza, que era símbolo de la autoridad romana, o sea que vendían en subhasta."<sup>33</sup>

"En la Edad Media se empleó el sistema de subhasta a 'mata candela', el que consistía en recibir ofertas para alguna construcción de importancia durante el tiempo que ardía una vela para después adjudicarla a quien había ofrecido ejecutarla por el menor precio."<sup>34</sup>

"La palabra subasta viene de la latina subhasta, compuesta de sub y hasta, bajo la lanza..."<sup>35</sup>

Rafael Bielsa expresa que "...subasta' y 'subastar', que es vender públicamente (y en general al mejor postor), la emplean algunos como sinónimos de tasar, estimar el precio, o sea subastar como valorar."<sup>36</sup>

Taxativamente, Joaquín Escriche nos define la subasta como "La venta pública de bienes o alhajas que se hace al mejor postor por mandato y con intervención de la justicia."<sup>37</sup>

En sentido más jurídico, y sin perder de vista la función que reviste la

33.- BIELSA, Rafael. Los Conceptos Jurídicos y su Terminología. Tercera Ed. T.II. Depalma. Buenos Aires, 1987, p. 122.

34.- DROMI, José Roberto Op. cit. p. 114.

35.- ESCRICHE, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. T. II. Cárdenas, Editor y Distribuidor. México, 1979. p. 1475.

36.- Op. cit. p. 122

37.- Op. cit. p.1475.

subasta en el presente estudio, se diría que ésta es un llamamiento general e indeterminado que hace la Administración comprometiéndose a adjudicar la obra o el servicio a la persona o entidad que haga la proposición más ventajosa.

De lo anterior se desprende que en la subasta se adjudican las obras al oferente que hace la oferta más baja económicamente hablando y mantiene la calidad del objeto subastado.

Ahora bien, la subasta es un procedimiento rígido y normalmente reglado y, por supuesto, restrictivo de los poderes discrecionales de los agentes estatales.

Para dar un marco más específico a nuestro concepto de subasta en relación al presente estudio, habré de remitirme, pues, a la interpretación emitida por Fernando Garrido-Falla que nos comenta que "La subasta versará sobre un tipo expresado en dinero, con adjudicación al oferente que, sin exceder de aquel, haga la proposición económicamente más ventajosa."<sup>38</sup>

Para concluir este punto, y en opinión muy personal, la licitación no se aprecia como sinónimo de subasta, sino más bien, de la licitación se desprenden las reglas y objetivos para el procedimiento de adjudicación de obra, y como consecuencia la subasta sería la forma directa de adjudicarlo, es decir, la subasta es una especie del género, que en este caso es la licitación.

---

38.- GARRIDO-FALLA, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Vol. II. Décima Ed. Técno. Madrid, 1992. p. 75.

## **CAPITULO II**

### **ANTECEDENTES**

#### **2.1 APLICACION DEL ARTICULO 123, APARTADO A, FRACCION XII, CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE VIVIENDA.**

En párrafos anteriores tratamos de exponer una pequeña síntesis de cómo surgieron las garantías sociales en nuestra Ley Suprema y nos referimos particularmente a la Constitución del año de 1917. Ahora resulta conveniente lanzar una ojeada sobre la aplicación Constitucional en materia de vivienda, y es ahí donde hace su aparición el Artículo 123 Constitucional, apartado A, significativo para este estudio ya que aparte de contener los principios básicos que rigen la actividad subordinada del individuo, los contratos de trabajo, también prevé los derechos fundamentales de los trabajadores y de su familia.

El proceso histórico que dió origen al Artículo 123 Constitucional, lo encontramos en las primeras expresiones tendientes a regular la relación de los trabajadores en los artículos 32 y 33 del Estatuto Orgánico provisional de la República Mexicana, y que se refería al término y prestación de un servicio, regulando además la contratación de menores; posteriormente en el artículo 37 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de fecha 16 de junio de 1856, el cual nos habla de estímulos para los mexicanos por su trabajo, ciencia o arte y que se fundaran colegios de arte y oficios prácticos.

En otro punto histórico, la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857, en su artículo 32 estipula que: Se expedirán leyes para mejorar la condición de los mexicanos laboriosos, premiando a los que distingan en cualquier ciencia o arte, estimulado el trabajo y fundando colegios y escuelas prácticas de arte y oficios.

Encontramos más tarde el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, dado en el Palacio de Chapultepec el 10 de abril de 1855 y que en sus artículos 70 y 79 protegen al trabajador en cuanto al término de sus servicios, relativo a la protección de menores. Posteriormente en el Decreto que lanza el emperador Maximiliano de Hasburgo, el día 5 de septiembre de 1865 que estipulaba las obligaciones de los que en condición de esclavos habían entrado al país y que por este sólo hecho habían adquirido su libertad y también reglamentaba la actividad de aquellas personas que los habían enganchado y que recibían el nombre de patrones.

El 1° de noviembre de 1865 el Emperador Maximiliano, emite la Ley de los Trabajadores, estipulando en su artículo 8° que: "En todas las fincas se dará a los trabajadores agua y habitación."<sup>39</sup> ley que desgraciadamente no tuvo vigencia y que murió con Maximiliano de Hasburgo en 1867.

Más adelante en la historia, nos encontramos con uno de los planes políticos de mayor importancia, como lo fue el del Partido Liberal Mexicano, cuya primera aparición corresponde al 1° de junio de 1906, encabezado por los hermanos Flores Magón, en la que después de una exposición analítica de las condiciones sociales del pueblo mexicano, expuso su programa de 52 puntos.

"Desde el punto de vista jurídico atacaron repetidas e ilegales reelecciones del General Díaz, pero las tesis más avanzadas fueron las que afirmaron en materia social y que más tarde aparecieron en los debates del Congreso de 1916, las relacionadas con el capital y el trabajo."<sup>40</sup> Así, en sus puntos 26 y 30, los liberales del floresmagonismo establecieron que:

"26. Obligar a los patrones o propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a

---

39.- ROCHA BANDALA, Juan Francisco. Habitación al Trabajador. Grafitec Impresores. México 1981. p.22.

40.- MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Novena Ed. Pax. México, 1985. p.226.

los trabajadores cuando la naturaleza del trabajo de estos exija que reciban albergue de dichos patrones o propietarios." 41

"30. Obligar a los arrendadores de campos y casas, que indemnicen a los arrendatarios de sus propiedades por las mejoras necesarias que dejen en ellas."42

Después de este programa que enarbola a la Revolución Mexicana y que sentó precedente en la Constitución de 1917, se registraron algunas legislaciones estatales que trataron aspectos relacionados con la habitación de los trabajadores. Al respecto resulta conveniente mencionar las siguientes:

A) El 1º de noviembre de 1906, promulgó en el Estado de Chihuahua la "Ley sobre Casas de Obreros y Empleados Públicos". Esta ley establecía inmunidades y exenciones a los obreros y empleados públicos que edificasen casas cuyo uso fuera exclusivamente para habitación propia o de sus familias.

B) La "Ley de Inmigración" del 26 de diciembre de 1908 que estableció la obligación de las empresas navieras que transportaban inmigrantes-trabajadores a establecer alojamientos adecuados en los puertos.

C) El "Proyecto de Reformas a las fracciones VII y XXII del Artículo 72 Constitucional", de septiembre de 1913, por las cuales se pretendía obligar al patrón a que celebrara contratos de prestación de servicios con trabajadores y aprendices, a darles habitaciones sanas y cómodas cuando estos hubieren de permanecer en el campo o en el centro de trabajo.

D) La "Ley de Chiapas" del 31 de octubre de 1914 por la que los dueños, administradores o encargados de fincas rústicas o negociaciones industriales, fabriles o mineras debían facilitar a los peones habitación con las comodidades posibles en la finca.

---

41.- Idem

42.- Idem

E) La "Ley de Veracruz" del 29 de octubre de 1914 en que se otorgaba a todos los trabajadores el derecho a alojamiento y alimentación, cuando por costumbre, hubiere de vivir en la hacienda, fábrica o talleres.

F) "Ley del Estado de México" del 10 de marzo de 1915 por la cual se creó en la parte de la Ciudad de Toluca, una colonia destinada para habitaciones de las familias de la clase obrera, adjudicando los lotes gratuitamente a los trabajadores que reunieran los requisitos establecidos por esa ley.

G) "Proyecto de Ley del Trabajo", presentado a Don Venustiano Carranza por el Lic. Rafael Zubarán Capmany el 12 de abril de 1915, en el cual se establecía la obligación del patrón a proporcionar habitación cómoda e higiénica al obrero si éste debía vivir fuera de las poblaciones; y a suministrarle alimentación y habitación, según la posición de ambos, cuando el obrero debía vivir con el patrón.

H) La "Ley del Estado de Jalisco" del 1º de enero de 1916 establecía el derecho de los obreros en negociaciones agrícolas de que se les proporcionara habitación.

I) La "Ley del Estado de Coahuila del 27 de octubre de 1916, que fue copia casi exacta del proyecto presentado a Carranza en abril de 1915 en materia de habitación para los trabajadores, transcribió el artículo correspondiente.

En todo lo antes anotado encontramos que en muchos de los casos nunca se aplicaron para beneficio de los trabajadores, sin embargo más adelante se conjugan todas éstas y surgen más positivas, quedando encuadradas principalmente en el Artículo 123 Constitucional.

Así pues le tocó a Don Venustiano Carranza, quien fue designado como primer Jefe del Ejército y movimiento Constitucionalista, pacificar por medio del cauce jurídico, la lucha armada que empezaba a degenerar los fines de la Revolución Mexicana de 1910, llamando a conciencia nacional para crear un gobierno jurídicamente constituido, además del establecimiento de un Congreso

**Constituyente que estudiara y captara en la norma jurídica, fundamentalmente el ideario político y social que inspiró a la Revolución Mexicana.**

**Para tal fin se celebraron elecciones populares para designar en forma democrática a los diputados que deberían participar en la elaboración de la Constitución, convocándose a la celebración del Congreso Constituyente en la Ciudad de Querétaro que se celebró a partir del 1° de diciembre de 1916.**

**En este Congreso Constituyente se precisó una de las intenciones del Legislador de Querétaro, en lo relativo a la elaboración del Artículo 123 Constitucional, consagrándose una adecuada reglamentación de las relaciones obrero-patronales que permitiesen un trato más humano y justo a los intereses de la clase obrera, que impidieran la injusta e inhumana explotación de que esta clase social había sido objeto durante toda la historia de la humanidad, de que se estableciera una adecuada remuneración al trabajo desarrollado, con características y tinte más humanitarios al regular en una forma más adecuada el trabajo realizado por la mujer y el menor de edad.**

**De igual modo se pugnó por el establecimiento de una jornada máxima de trabajo, de días de descanso obligatorio, la emisión de una Ley de Seguridad Social, así como la imposición con el carácter de obligatorio para el patrón, de proporcionar al trabajador una vivienda digna e higiénica en donde pudiera habitar con su familia; para lograr toda esta reglamentación el Constituyente tuvo que librar una de las batallas de mayor contenido social, que por el momento histórico que se vivía en el país, hacía más empedrado el camino de la lucha por los beneficios de la clase trabajadora pero que, para su fortuna, fue ganado por los legisladores que intervinieron en la elaboración de dicho artículo. Podemos observar que la génesis del Artículo 123 Constitucional se encuentra circunscrita desde 1857 a los artículos 4° y 5° de aquella carta fundamental en la que su proyecto agregaba un párrafo limitando a un año la obligatoriedad del Contrato Colectivo.**

**Al respecto, el Dr. Trueba Urbina nos comenta que el nacimiento del Artículo 123 Constitucional "...se encuentra en el dictamen y primera discusión**

del artículo 5º, que adicionó este precepto con las siguientes garantías obreras: jornada máxima de 8 horas, prohibición del trabajo nocturno industrial para niños y mujeres y descanso hebdomadario, expresándose en el cuerpo del mismo documento que otros principios de idéntica naturaleza, como igualdad de salarios para igualdad de trabajo, el derecho a indemnización por accidentes profesionales, etc., contenidos en la iniciativa de los diputados Aguilar, Jara y Góngora, debían incluirse como normas del Código Obrero que expidiera el Congreso de la Unión en uso de la facultad que le otorga la fracción X del artículo 73 del proyecto de Constitución."<sup>43</sup>

Es importante señalar que el 26 de diciembre de 1916, en la sesión 23ª Ordinaria del Congreso Constituyente de Querétaro "...hizo uso de la palabra el diputado obrero por Yucatán, Héctor Victoria. Fincó las bases fundamentales sobre las que ha de legislarse en materia de trabajo."<sup>44</sup>

Más adelante "En las palabras de Victoria se encuentra la idea del Artículo 123, o sea que la Constitución debía señalar las bases fundamentales para que las legislaciones de los Estados expidieran las leyes del trabajo, para que de este modo, los derechos de los trabajadores no pasaran inadvertidos. Victoria pensaba que el derecho del trabajo debía identificarse con la realidad social y las necesidades de los trabajadores."<sup>45</sup>

De esta forma se dió por terminada la discusión del Artículo 5º Constitucional que origina el nacimiento de nuestro Artículo 123 Constitucional, que como había afirmado el Diputado Alfonso Cravioto es y ha sido orgullo de México.

Así se procedió a dar lectura a la exposición de motivos del Artículo 123 Constitucional, el 23 de enero de 1917, en el proyecto que fue presentado a la

---

43.- TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajador. Sexta Ed. Porrúa. México, 1981. p.35.

44.- DE BUEN, Nestor. Derecho del Trabajo. T.II. Novena Ed. Porrúa. México, 1992. p.64.

45.- Supra. Op. cit. p.65.



Sesión Plenaria, en la que además se estableció la idea de consagrar un título de la Constitución, que en razón de diversos aspectos que se tocaron, éste llevaría el nombre de "Trabajo y Previsión Social".

Con este apoyo teminológico, la doctrina más generalizada definió a la Previsión Social como "...los principios, las normas y las instituciones que se ocupan de la educación, capacitación profesional y ocupación de los trabajadores, **DE PROPORCIONARLES HABITACIONES CÓMODAS E HIGIENICAS**, de asegurarles contra las consecuencias de los riesgos naturales y sociales, susceptibles de privarles de su capacidad de trabajo y de ganancia, y la consideró como parte del Derecho del Trabajo, porque, afirmaba que la aplicación de sus disposiciones surgen del presupuesto de la previa exigencia de una relación de trabajo."<sup>46</sup>, quedando así instituido el Artículo 123 Constitucional integrado por treinta fracciones y un artículo transitorio.

"Nuestra Constitución de 1917, al establecer en su Artículo 123, bases fundamentales sobre Trabajo y Previsión Social, dió un ejemplo al mundo, ya que más tarde, constituciones extranjeras consagraron también los nuevos derechos sociales de la persona humana. ¡La llamada 'incultura' mexicana fue paradigma en los pueblos de la cultura occidental! y después Inspiración para los Legisladores de América Latina"<sup>47</sup>

El texto que se aprobó del Artículo 123 Constitucional, en especial la fracción XII y XXX que es el objetivo primordial de nuestro presente estudio, fue el siguiente:

XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patrones están obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán el medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas.

46.- DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T.I. Déclmotercera Ed. Porrúa. México, 1993. p.p.92, 93.

47.-TRUEBA URBINA, Alberto. Op. cit. p.38.

Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás 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 mencionadas.

Sin embargo, cabe mencionar que la citada fracción XII, sólo se refería a la obligación de arrendar habitaciones a los trabajadores, por lo que se incluye en el Primer Proyecto la fracción XXVIII, que se convertiría en la XXX, que establecía que:

XXX. Así mismo, serán consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores, en plazos determinados.

"Como afirma Felipe Remolina, el Artículo 123 no nace por generación espontánea, sino que "es el producto de una tradición jurídica, cultural, social, pero principalmente surge de las carencias económicas de una clase: la de los asalariados del campo y la ciudad".<sup>48</sup>

Por otro lado algunos juristas como Rafael Rocha Bandala nos comentan que "Las condiciones socio-económicas del país, hicieron que al igual que otros derechos, el de los trabajadores a la habitación, fuera prácticamente nulo", agregando que "...la falta de reglamentación uniforme hizo que mucha de las legislaturas locales interpretaran el texto Constitucional en forma bien distinta."<sup>49</sup>

Podemos afirmar sin temor a equivocarnos que la intención fundamental de Constituyente de Querétaro fue la dignificación de la persona que presta sus servicios como trabajador, y que con la creación del Artículo 123, trató de proteger y tutelar los intereses de la clase económicamente desprotegida que lo

48.- CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajador Burocrático. Segunda Ed. Pac. México, 1988. p.43.

49.- Op. cit. p.p.34, 35.

es la clase trabajadora, teniendo nuestro artículo en cuestión una ideología eminentemente social, como podemos observar en su fracción XII.

No cabe duda de que el Artículo 123 de nuestra Constitución, ha tenido una trascendental proyección internacional, que debe llenar de justo orgullo a todos los mexicanos, particularmente a todos los trabajadores, que de forma tan destacada fueron representados en el Congreso Constituyente de 1916-1917.

Después de este breve análisis sobre la creación y estructura del Artículo 123 Constitucional en nuestra Carta Magna del 5 de febrero de 1917, y en particular sobre el Apartado A, que fue insertado por la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960, su fracción XII, que contiene las bases que regulan a la habitación para los trabajadores, nos encontramos que hasta el 14 de febrero de 1972, fue nuevamente tocado el tema de la vivienda por el Legislador, después de más de 5 décadas, el Gobierno de la República consideró indispensable afrontar el problema de la vivienda e incorporar en los beneficios de la política habitacional a la totalidad de la clase trabajadora.

Sentando bases sobre esta reforma, se argumentó que para lograr un verdadero mecanismo que mitigara el problema de la vivienda se debería tener un sistema de solidaridad social en donde las obligaciones de los patrones hacia sus trabajadores, pudieran mantener mecanismos que ya no fueran de arrendamiento habitacional, sino mecanismos institucionales de financiamiento e inversión de carácter nacional, en el que facilitaría las obligaciones a cargo de las empresas.

No obstante, se previó que la participación generalizada del sector patronal del país, para obtener mayores beneficios a la clase trabajadora, se haría a través de la integración de un fondo nacional de la vivienda que otorgara préstamos al sector obrero, dejando a un lado las restricciones que se tenían para aquellos casos en que los trabajadores que no constituiran un número superior a 100, automáticamente quedaban fuera de los beneficios de poder contar con una vivienda.

Resulta importante señalar que la exposición de motivos de la iniciativa del C. Presidente de la República sobre las reformas a la fracción XII del Apartado A del Artículo 123 Constitucional, indican en términos generales que la modificación que se propone corresponde a una evolución del derecho social que tiende a garantizar las condiciones mínimas de bienestar para la población mediante sistemas de solidaridad, más que a través de la exigencia directa de una empresa, y más adelante continúa diciendo que con las soluciones a que dará lugar esta reforma habrán de lograrse sólidos avances dentro del programa social de la Revolución Mexicana. A un sistema limitativo sucederá otro generalizado, mecanismos que proveían originalmente la dotación en renta de las habitaciones serán reemplazados por otras que las otorgarán en propiedad y un sistema individualizado de obligaciones será sustituido por otro más dinámico y equitativo, que repose sobre la contribución de todos los patrones.

Lo anterior llegó a su culminación el 14 de febrero de 1972 cuando fueron publicadas las reformas a la Constitución en el Diario Oficial de la Federación, y que a la fecha se encuentra vigente, quedando el Artículo 123 Constitucional, Apartado A, fracción XII de la siguiente manera:

XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de construir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permitirá otorgar a estos, crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y los patrones, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales

los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones 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.

Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de 200 habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

Finalmente, concluiremos diciendo que con estas reformas nuestro país logró avances importantísimos en materia de habitación, logrando además seguir llevando en cada uno de sus párrafos el espíritu del Constituyente de 1917: el dar reconocimiento a nivel Constitucional a las garantías sociales.

Es así, pues, cómo el Artículo 123 de nuestra Carta Magna constituye, según se ha mencionado, la ley fundamental, la norma de normas, de donde se deriva su reglamentaria Ley Laboral.

## **2.2 LEY FEDERAL DEL TRABAJO DEL 24 DE ABRIL DE 1972.**

Nuestra Ley Federal del Trabajo, conjuntamente con el Artículo 123 Constitucional, este último estudiado en nuestro anterior subtema, son quienes han buscado el equilibrio justo entre los obreros y los patrones, en lo que respecta a la materia habitacional, como lo veremos más adelante.

Al hablar de la Ley Federal del Trabajo, nos referimos a la que entró en vigor el 24 de abril de 1972, sin embargo, desde su creación existen proyectos o reformas que revisten una trascendencia tal en el presente estudio que no pueden dejar de comentarse.

Efectivamente, como podemos apreciar, de gran trascendencia fue la federalización de la Ley Laboral, en el que el Ejecutivo, en aquel entonces Don Emilio Portes Gil, argumentó que el Gobierno de la República tenía la obligación de buscar un equilibrio social que conservara la energía humana nacional representada por los trabajadores y fomentar el desarrollo de la industria, que en las legislaciones estatales sobre trabajo en muchos casos había privado un interés político sobre el social; que la promulgación de leyes ambiguas o contradictorias no beneficia a las clases trabajadoras y sí desalienta a los capitalistas y que éstas y otras causas obligaban a una reforma apremiante a las legislaturas locales de la facultad de intervenir en las leyes reglamentarias del 123, reservando esa posibilidad para la Legislatura Federal, aunque la aplicación de la Ley sí correspondiera a las autoridades locales.

Dicha reforma se aprobó el 31 de julio de 1929 por la Cámara de Senadores, el 5 de agosto de ese año por la de Diputados y el 22 de agosto se declaró reformada la Constitución.

Como antecedentes a esta reforma, destacan algunas leyes estatales que reglamentaron en forma particular la disposición Constitucional sobre habitación, así tenemos entre otras a las siguientes: Ley del Trabajo del Estado de Veracruz del 14 de enero de 1918, que en sus artículos 4º, fracción IV, 49 fracción II, y 72 fracción III, preveían las obligaciones de los patrones a proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas; esta ley no solamente es la primera de la República, sino que fue un modelo para las leyes de las restantes entidades federativas y también sirvió de modelo en la elaboración de la Ley Federal del Trabajo de 1931.

Importantes también lo fueron:

- "Código del Trabajo del Estado de Yucatán del 2 de octubre de 1918 (Art. 43)

- Ley del Trabajo del Estado de Nayarit del 25 de octubre de 1918. (Art. 40, fracc. V; art. 49 fracc. II y III; art. 51, fracc. I y II; art. 53 fracc. I, II y III y art. 70, fracc. III).

- Ley del Trabajo y Previsión Social del Estado de Sonora del 12 de abril de 1919. (Art. 65, fracc. I; art. 78, fracc. II y III; art. 80, fracc. I y II, art. 82, fracc. I y II).
- Ley del Trabajo y Previsión Social del Estado de Sinaloa del 15 de julio de 1920. (Art. 65, fracc. I, II y III; art. 80, fracc. I y II; art. 82, fracc. I y II).
- Ley Reglamentaria del Artículo 123 de la Constitución de la República, del Estado de Coahuila. Aprobada por el Congreso del Estado el 26 de julio de 1920 (Art. 25, fracc. IX, X y XI)
- Ley del Trabajo del Estado de Michoacán del 1º de septiembre de 1921. (Art. 65; art. 76, fracc. I; art. 89, fracc. III y IV; art. 101, fracc. I; art. 103, fracc. I y II)
- Código del Trabajo del Estado de Puebla del 14 de noviembre de 1921. (Art. 34, fracc. I y II; art. 51, fracc. I; art. 67, fracc. III)
- Ley del Trabajo del Estado de Coahuila del 27 de junio de 1922. (Art. 30, fracc. II y VI; art. 53, fracc. II, cap. VIII; art. 90, fracc. III)
- Ley Reglamentaria del Trabajo del Estado de Durango del 14 de octubre de 1922. (Art. 27, fracc. II)
- Ley del Trabajo del Estado de Querétaro del 18 de diciembre de 1922. (Art. 70, fracc. I y II; art. 87, fracc. VI y VII; art. 118, fracc. IV)
- Ley del Trabajo Agrícola del Estado de Guanajuato del 9 de marzo de 1923. (Art. 36)
- Ley del Trabajo del Estado de Jalisco del 31 de julio de 1923. (Art. 20, fracc. I, II, III, IV y V)
- Ley del Trabajo del Estado de Campeche del 29 de noviembre de 1924. (Art. 38, fracc. II; art. 59, fracc. II; art. 83, fracc. III)

-Ley del Trabajo del Estado de Tamaulipas del 12 de junio de 1925. (Art. 37, fracc. II; art. 58, fracc. II y III; art. 62, fracc. I y II; art. 63, fracc. II; art. 111, fracc. III)

-Ley del Trabajo del Estado de Colima del 21 de noviembre de 1925. (Art. 20, fracc. I; art. 152, fracc. II)

-Ley del Trabajo del Estado de Oaxaca del 21 de marzo de 1926. (Art. 28; 29; 30; 32; 118, fracc. I y II; art. 123; 124 y 148, fracc. I; art. 153, fracc. III)

-Ley del Trabajo del Estado de Tabasco del 18 de octubre de 1926. (Art. 38 y 119, fracc. IV)

-Ley que crea el Departamento del Trabajo del Estado de San Luis Potosí del 31 de diciembre de 1926. (Art. 30, fracc. III)

-Ley Reglamentaria del Artículo 123 de la Constitución General de la República, del Estado de Zacatecas del 1º de junio de 1927. (Art. 95, fracc. I; art. 114)

-Código del Trabajo del Estado de Yucatán del 19 de agosto de 1927. (Art. 34 y 35)

-Ley del Trabajo del Estado de Aguascalientes del 6 de marzo de 1928. (Art. 72, fracc. IV; art. 79, fracc. V; art. 114, fracc. III)

-Ley Reglamentaria del Artículo 123 del Estado de Hidalgo del 30 de noviembre de 1928. (Art. 43; 44 y 121, fracc. I; art. 137 y 149, fracc. I)<sup>50</sup>

Significativas fueron las leyes, sin embargo, ninguna tuvo avances brillantes durante su vigencia, por eso resulta valiosa la federalización de la Ley Laboral, en donde se conjuntaron todas éstas, dándole aún mayor sentido a la habitación del trabajador.

---

50.- ROCHA BANDALA, Juan Francisco. Op. cit. p.p.44 a 53.



Al respecto "En el año de 1928, Vicente Lombardo Toledano explica: 'el cuadro dentro del que vive la legislación del trabajo en nuestro país, y alcance real que tienen los diversos ordenamientos y disposiciones que la forman', es el siguiente:

Las leyes del Trabajo de los Estados carecen de técnica jurídica y se limitan a definir con vigor los principios y derechos esenciales que protegen. Las legislaturas locales no tomaron en cuenta la legislación común en vigor dentro de sus respectivas jurisdicciones ni las necesidades sociales de la región, a pesar de que así lo disponía el Constituyente.

La mayoría de las legislaturas se apartaron de la realidad mexicana inspirándose en principios extrajeros. Este distanciamiento trajo consigo que algunas de las legislaciones fueran inaplicables"<sup>51</sup>

Así se vió unificada la legislación del trabajo en todo el país; con fecha 6 de septiembre de 1929, se reformaron los artículos 73, fracción X y 123, fracción XXIX, Constitucionales originando la federalización del trabajo, que a la letra dicen:

"Art. 73. El Congreso tiene facultad:

"X. Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito; para establecer el Banco de Emisión Única, en los términos del artículo 28 de esta Constitución, y para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del Artículo 123 de la propia Constitución. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a ferrocarriles y demás empresas de transporte, amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos, y por último los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias."<sup>52</sup>

51.- MUÑOZ RAMÓN, Roberto. Derecho del Trabajo. T.I. Porrúa. México, 1976. p.201.

52.-TRUEBA URBINA, Alberto. Op. cit. p. 167.

**"Artículo 123. El Congreso de la Unión, sin convenir a las bases siguientes, debería expedir las leyes del trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos, y de una manera general sobre todo contrato de trabajo.**

**XXIX. Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesión involuntaria, de enfermedades y accidentes, y otros de fines análogos."**<sup>53</sup>

Otro importante punto de la legislación del trabajo fueron las reformas de agosto de 1931 que rigieron todo el territorio nacional, y que estuvieron vigentes hasta abril de 1970 y que de manera elogiosa fue considerada de la siguiente manera: "Los autores de la Ley Federal del Trabajo pueden estar tranquilos porque su obra ha cumplido brillante y eficazmente la función a la que fue destinada, ya que ha sido y es uno de los medios que han apoyado el progreso de la economía nacional y la elevación de las condiciones de vida de los trabajadores: la armonía de sus principios e instituciones, su regulación de los problemas de trabajo, la determinación de los beneficios mínimos que deberían corresponder a los trabajadores por la prestación de sus servicios... hicieron posible que el trabajo principiara a ocupar el rango que le corresponde en el fenómeno de la producción."<sup>54</sup>

Cabe destacar que antes de la promulgación de la nueva Ley Federal del Trabajo de 1970 existió un anteproyecto de 1967 en el que se tocó el problema habitacional de los trabajadores "...en donde se planteaban las bases de un sistema de arrendamiento de vivienda con un pago no mayor del seis por ciento anual del valor catastral de las viviendas y se prevenía la posibilidad de que se celebraran, entre patrones y trabajadores, convenios para que, en lugar de proporcionar habitaciones en arrendamiento, se crearan programas de financiamiento para que los trabajadores pudieran adquirir las habitaciones en

---

53.- Idem.

54.- DE LA CUEVA, Mario. ob. cit. p 54.

propiedad."<sup>55</sup>

Dicho proyecto no se llevó a cabo, ya que los patrones aparte de querer proporcionar sólomente un 1% sobre las nóminas, argumentaban que las empresas que fueran a ampliarse, tendrían que utilizar más trabajadores y por ende proporcionar más habitaciones.

Por lo anterior, se elaboró un nuevo proyecto en 1970, donde esta ley ya contemplaba la idea del arrendamiento de las viviendas, siendo severamente atacada y se consiguió eliminarla en la reforma; su supresión fue la que originó la implantación del sistema de aportación de un 5% sobre los salarios de los trabajadores, que sirvió para constituir el Fondo Nacional de la Vivienda.

Más adelante nos encontramos que en virtud de la Reforma Constitucional del Art. 123, del 14 de febrero de 1972, y con la intención de adecuar las disposiciones de la ley a la reforma Constitucional antes referida, fue publicado en el Diario Oficial del 24 de abril de 1972 un decreto de reformas a la Ley Federal del Trabajo, en donde se vió modificada tanto la naturaleza de las obligaciones que los patrones tienen respecto a sus trabajadores en materia de vivienda, como el de extender a la totalidad de las personas sujetas a una relación de trabajo los beneficios que se derivan de tales obligaciones.

En términos generales destacan las siguientes disposiciones:

La creación de el Fondo Nacional de la Vivienda, con recursos aportados por las empresas, con un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores tener posibilidades de obtener habitaciones, y que por ende requiera, reformar el título cuarto, capítulo tercero de la Ley Federal del Trabajo.

En la misma reforma se hace extensivo el derecho a que se les proporcione habitaciones a los trabajadores temporales y eventuales, desapareciendo las limitaciones previstas en el art. 139.

---

55.- DAVALOS, José. Derecho del Trabajo I. Porrúa. México, 1985. p.271.

Asimismo, se previó que las aportaciones que hicieran los patrones al Fondo Nacional de la Vivienda, se constituyeran en depósitos a favor de los trabajadores, sustituyendo con ventaja la compensación por diferencia de renta, por lo que con la constitución del Fondo Nacional de la Vivienda, los trabajadores tendrán acceso a un crédito que será otorgado por el organismo que administre los recursos del Fondo.

Por lo que hace al artículo 97 de la Ley, se observa que se conservó la excepción contenida en la fracción II, para que puedan seguir siendo objeto de descuento los salarios mínimos de los trabajadores que, por razones distintas a las previstas en las reformas que ahora se proponen, estén ocupando en arrendamiento casas habitación que sean propiedad de sus patrones.

En el nuevo artículo 136 desaparece la división de fracciones, a fin de establecer que todos los patrones estarán obligados a proporcionar habitaciones a sus trabajadores, precisándose esta obligación con una aportación del 5% del monto de los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio.

Por otro lado esta reforma previó que los trabajadores domésticos quedaban fuera de este beneficio, en virtud de que la naturaleza del trabajo, implica que normalmente se proporciona habitación.

También se consideraron aquellas modalidades a que estarían sujetos los deportistas, profesionales y los trabajadores a domicilio. En otro punto, el artículo 143 consigna que dentro del régimen que se establece, las aportaciones patronales deberán hacerse sobre la base de la cantidad que perciba cada trabajador en efectivo por cuota diaria.

También estableció que cuando las habitaciones se construyan para que sean adquiridas por los trabajadores, deberá determinarse, en cada convenio, la aportación de la empresa y la forma de financiamiento para completar el costo de la construcción, el que deberá ser pagado por los trabajadores con las modalidades que convengan las partes.

Es aquí, en esta reforma cuando la Ley Federal del Trabajo menciona que el organismo encargado de administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda sera el encargado de la coordinación y el financiamiento general de los programas de construcción de casas habitacion destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

Dentro de este marco, se aprecia que los autores de la Ley de 1972, se propusieron formular una ley que respondiera a las transformaciones sociales y económicas que imperaban en esa época.

Con esta reforma, el problema de la habitación se contempló también en una nueva ley que será objeto del siguiente estudio y que constituye uno de los fundamentos de nuestro trabajo.

### **2.3 LA LEY DEL INFONAVIT DEL 24 DE ABRIL DE 1972.**

Al haber estudiado el Artículo 123 Constitucional y la Ley Federal de Trabajo de 1972, creemos haber dejado el pasaje que nos conduce a la creación del organismo denominado INFONAVIT, y por ende su ley reglamentaria, que sin lugar a dudas vino a cimentar el equilibrio en la ya tan ansiada regulación de la vivienda en nuestro país.

Es por eso que ahora se hace necesario ocupar nuestra atención en la importancia que revistió la expedición de la Ley del INFONAVIT, cuya creación se refiere al 24 de abril de 1972, de lo cual empezaremos diciendo que:

En ese entonces, el titular del Ejecutivo, Lic. Luis Echeverría Álvarez, cumpliendo con un acuerdo tenido en el seno de la Comisión Nacional Tripartita, previos los necesarios estudios que se llevaron a cabo en la Secretaría del Trabajo, en el Banco de México se presentó la iniciativa de reforma al Artículo 123 Constitucional, fracción XII -el cual ha sido contemplado en los anteriores temas-, para la creación del INFONAVIT. El día 27 de diciembre de 1971, se dió

lectura al dictamen de la comisión en sentido aprobatorio; al día siguiente se dió lectura, turnándose en la misma fecha al Senado de la República, que también lo aprobó tal como enviaba el proyecto a la Cámara de Diputados.

El documento en cuestión se turnó a las Legislaturas locales y el día 1º de febrero de 1972 se hizo el cómputo de votos, que por unanimidad aprobaron la Reforma Constitucional. Se pasó al Ejecutivo y el Decreto relativo fue publicado el 24 de febrero del mismo año. Se incluyó pues la parte que dice "...se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por los representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del Fondo Nacional de Vivienda."<sup>56</sup> Dicha ley reguló las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas. Esta disposición, como la llama el jurista José Dávalos es la que "...consagra la socialización del derecho de los trabajadores a la habitación".<sup>57</sup>

La Comisión encargada del proyecto de Ley manifestó que "...si lo primero de todo es la casa, tiene que proporcionarla a los hombres que le entregan su energía al trabajo, o expresado con el lenguaje del Derecho: proporcionar habitaciones es una condición ineludible e insustituible para el funcionamiento de las empresas, quiere decir no es una obligación contractual, ni siquiera una prestación por la energía de trabajo recibida, sino una condición de existencia de la empresa, porque ésta no es un almacén de máquinas inmóviles, sino la acción combinada del trabajo y del capital para la producción de bienes y servicios".<sup>58</sup>

El INFONAVIT como Organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, se creó con el fin de resolver el problema de la vivienda para los trabajadores y cuyo objetivo específico lo encontramos en las diversas fracciones de su Ley Orgánica.

56.- Diario Oficial de la Federación. 14 de febrero de 1972.

57.- Op. cit. p.283.

58.- DE LA CUEVA, Mario. ob. cit. p.410.

Anteriormente a la reforma del Artículo 123 Constitucional, la obligación de dotar de vivienda a los trabajadores debía cumplirse por diversos mecanismos que reposaban en las relaciones obrero-patronales. Sin embargo con la creación de un sistema generalizado a todos los trabajadores en la que los patrones participan con las aportaciones da como resultado la intervención del poder público en su administración. Es por esto que el INFONAVIT se considera como un organismo fiscal autónomo y no sólo eso, sino como un organismo de servicio social.

Con la creación de la Ley del INFONAVIT se propició el equilibrio y la armonización de los factores de la producción.

Para determinar las organizaciones nacionales de trabajadores y patrones que deben intervenir en la designación de sus representantes en la Asamblea General, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, expidió unas bases el día 24 de abril de 1972 que fueron publicadas al día siguiente en el Diario Oficial. Como resultado de dichas bases con una celeridad envidiable el mismo día 25 de abril, el Secretario del Trabajo, formuló la relación de dichas organizaciones, misma que fue publicada en el Diario Oficial el día 26 de abril de 1972.

Dichas organizaciones fueron las siguientes.

Por los trabajadores:

- I. La Confederación de Trabajadores de México (CTM), con derecho a designar ocho miembros propietarios y ocho suplentes.
- II. La Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), con derecho a designar dos miembros propietarios y sus suplentes.
- III. La Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), la Confederación Obrera Revolucionaria (COR), el Sindicato Industrial de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana, el Sindicato de Trabajadores

Ferrocarrileros de la República Mexicana y SME, con derecho a designar cada uno de ellos un titular y un suplente.

Por el Sector Empresarial:

IV. La Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN), con derecho a designar ocho miembros titulares y sus suplentes.

V. La Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) con derecho a designar tres miembros propietarios y tres suplentes.

Por lo que se refiere a la estructura orgánica el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, ha quedado establecida en el primer capítulo del presente estudio, por lo que sólo haremos alusión a aquellos aspectos que fueron de trascendental importancia.

Quedó establecido que la recaudación y cobro de las aportaciones correspondientes al 5% del monto de los salarios de los trabajadores, se haría a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, permitiendo el aprovechamiento del Sistema Bancario Nacional y que dichas operaciones se llevarán con la mayor seguridad y economía.

Se decidió que:

Las aportaciones de los patrones quedaran exentas de impuestos, y que no podían ser objeto de cesión o embargo, excepto cuando se tratase del cobro de créditos otorgados a sus titulares por el Instituto.

Por otro lado, la Ley del INFONAVIT del 24 de abril de 1972 previó que cuando un trabajador, titular de depósitos constituidos a su favor en el Instituto se jubile o deje de estar sujeto a una relación laboral, siempre y cuando tenga más de 50 años, pueda optar por recibir de inmediato, el total de los depósitos a su favor, o en todo caso, permanecer dentro del sistema.



Otro punto interesante, y que es realmente en beneficio del patrimonio familiar, es cuando la ley habla de incapacidad total o muerte, los trabajadores quedarán asegurados, y consiste en que todas las obligaciones contraídas con el Instituto terminarán y todos los gastos correrán a cargo del INFONAVIT.

El sistema de financiamiento se estructura conforme al régimen previsto por la Constitución, dentro del cual, los recursos del Instituto, deberán destinarse al otorgamiento de créditos a los trabajadores titulares de depósitos, para la adquisición, construcción, reparación, ampliación o mejoras de habitaciones, o para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos, así como la concesión de créditos a promotores o constructores destinados a la edificación de conjuntos habitacionales cuyas viviendas sean adquiridas en propiedad por los trabajadores.

Así mismo, se estableció el interés anual del 4% sobre saldos insolutos, y un plazo no menor de 10 años y hasta 20; en este último caso, para la construcción o adquisición de habitaciones. Además, se previó que para aquellos trabajadores que no contaren con un domicilio fijo por la naturaleza de su trabajo, cuenten con absoluta libertad para escoger la ubicación de su vivienda.

También se estipuló que el otorgamiento de créditos sería por sorteo, cuando existiesen distintos grupos de trabajadores con el mismo derecho a obtener un crédito.

En atención al carácter financiero del organismo, su control y vigilancia quedaron encomendados a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguro y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La primera se encargaría de intervenir y vigilar que la contabilidad del Instituto y sus operaciones se ajustaran a las normas establecidas, informando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de las irregularidades que a su juicio encuentren para que se corrijan. La función que cumple esta Secretaría es la de opinar sobre los valores de renta fija en que el Instituto pueda invertir transitoriamente sus recursos, aprobar las solicitudes de financiamiento que reciba y vigilar que sus programas financieros anuales no

excedan a sus presupuestos de ingresos corrientes y a los financiamientos que se le concedan.

Con el fin de que el INFONAVIT, pueda planear los programas y los financiamientos de construcción, se establece un sistema en que las aportaciones de los patrones se enteraran bimestralmente, a las oficinas receptoras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual concentrará las aportaciones y las entregará periódicamente al Instituto.

Otros importantes preceptos contenidos en la ley son los recursos de inconformidad para cualquier acto del Instituto que lesiones a los trabajadores y sus beneficiarios permitiendo la posibilidad de acudir a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por otra parte en sus aspectos operativos y de funcionamiento para otorgar financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales, en las siguientes disposiciones radica la ley del INFONAVIT, que por ser punto de antecedente al presente estudio, nos permitimos verterlos literalmente.

"Artículo 42. Los recursos del Instituto se destinarán:

II. Al financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales para ser adquiridos por los trabajadores mediante crédito que les otorgue el Instituto.

Estos financiamientos sólo se concederán por concurso tratándose de programas habitacionales aprobados por el Instituto y que se ajusten a las disposiciones aplicables en materia de construcción.

El Instituto, en todos los financiamientos que otorgue para la realización de conjuntos habitacionales, establecerá la obligación para quienes los construyan, de adquirir con preferencia los materiales que provengan de empresas ejidales, cuando se encuentren en igualdad de calidad y precio a los que ofrezcan otros proveedores.

Los contratos y las operaciones relacionadas con los inmuebles a los que se refiere este artículo, así como el desarrollo y ejecución de los conjuntos habitacionales que se lleven a cabo con financiamiento del Instituto estarán exentos del pago de toda clase de impuestos, derechos o contribuciones de la Federación de los Estados o del Distrito Federal..."<sup>59</sup>

En otro punto, el artículo 44, en el segundo párrafo especifica que:

"Los financiamientos señalados en la fracción II del Artículo 42, se otorgarán a la tasa de interés que fije la Asamblea General y a un plazo máximo de 18 meses."<sup>60</sup>

Por último, el Artículo 50 de la Ley en cuestión, menciona que:

"El Instituto vigilará que los créditos y los financiamientos que otorgue se destinen al fin para los que fueron concedidos"<sup>61</sup>

Como podemos apreciar en el perfil que mantuvo el INFONAVIT durante su creación en lo que se refiere al financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales, no fue tan brillante, ya que como lo demuestra cada uno de los artículos transcritos anteriormente, el sistema que operaba para la asignación de recursos financieros en 1972, no contaba con una estructura sólida que pudiera dar respuesta a las múltiples necesidades de vivienda y no solamente eso, sino que su fortaleza operativa terminaría por ser nefasta, ya que las empresas contratistas que estarían asignadas a determinadas obras, se encargarían de elevar el costo de la vivienda, siendo cada vez más difícil el acceso a una vivienda para los trabajadores derechohabientes, aunado a la elevación del costo de la tierra.

---

59.- Diario Oficial de la Federación. 24 de abril de 1972.

60.- Ibidem.

61.- Ibidem

Las adiciones que sufrió la Ley del INFONAVIT en 1981 se debieron principalmente a que la capacidad financiera para construcción de conjuntos habitacionales, se había visto reducida en virtud de la elevación de los costos de construcción, y por consecuencia en varias regiones no pudieran los trabajadores que percibían salario mínimo ser sujetos de créditos.

Es así como en estas adiciones se aprobó que se otorgaran beneficios fiscales concretos a través de la desgravación de los programas habitacionales, realizados con fondos del INFONAVIT.

También se previó que los actos jurídicos relacionados exclusivamente con los créditos que otorgue y los regímenes de propiedad en condominio, pueden otorgarse en documentos privados.

Finalmente se consignó la autorización para enajenar inmuebles de cierta cuantía en contrato privado.

Una segunda reforma y adición que sufre la Ley del INFONAVIT, tuvo lugar en 1982, en donde fundamentalmente, destacan dos situaciones: el descuento del 1% del salario del trabajador para la administración de operación y mantenimiento de los conjuntos habitacionales (Art. 29) y la modificación al artículo 34, adición de dos párrafos al artículo 40 y modificaciones a los artículos 59 y 61, 36, 67 y 64.

Una tercera reforma corresponde al 30 de diciembre de 1983 que modifica los artículos 51 y los correlacionados artículos 40 y 42.

Una cuarta reforma al artículo 51 fue publicada el 8 de febrero de 1985

La quinta reforma es publicada el 13 de enero de 1986.

La sexta reforma corresponde al 24 de febrero de 1992, y que contiene trascendentales reformas y será el eje principal del siguiente subtema y que nos será de profundo uso para sentar bases en este capítulo.

## **2.4. LA LEY DEL INFONAVIT DEL 24 DE FEBRERO DE 1992.**

Por los antecedentes expuestos anteriormente en relación con la ley del INFONAVIT, publicada en el Diario Oficial el 24 de febrero de 1992, nos atrevemos a decir que fue realmente una reforma trascendental para la vivienda de los trabajadores mexicanos, al establecer preceptos que verdaderamente cambiaron el sistema operativo de asignación de recursos financieros para la construcción de conjuntos habitacionales.

Quizás a la creación del INFONAVIT, como se apreció anteriormente, estableció mecanismos que no eran lo suficientemente adecuados, pero que permitieron hacer frente, en la medida de lo posible, al grave problema de vivienda en ese entonces, pero con el actual entorno resulta que dichos mecanismos son totalmente ineficaces e inoperantes.

Indudablemente eran necesarias las modificaciones al aparato operativo del INFONAVIT, por lo que se refiere a la asignación de recursos financieros, considerando el crecimiento de la población en el país y el encarecimiento de la tierra, hicieron que se creará una mayor demanda de vivienda y una menor oferta de ésta, por lo que el Instituto se vió en la necesidad de adecuar su ley, para hacer más ágil y expeditos los procedimientos y satisfacer los requerimientos futuros en la materia.

Con esta modificación a la Ley Orgánica del INFONAVIT, se pretende generar una mayor oferta de vivienda con más transparencia, adecuando la organización y estructura del Instituto a fin de que pueda cumplir de mejor manera con sus propósitos.

En esta virtud, nos encontramos con la reforma de los artículos 42 Fracción II y sección primera y 45 así como las adiciones de los artículos 51 BIS a 51 BIS 6, los cuales se enlazan profundamente con las bases de nuestro presente estudio y que entrañan por consiguiente todo lo referente al desarrollo de las

subastas públicas llevadas actualmente por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y que estipulan lo siguiente.

**Artículo 51 BIS.** Los financiamientos para la construcción de conjuntos habitacionales para ser adquiridas por trabajadores se adjudicarán a las personas que estén inscritas en el registro de constructores que al efecto lleve el Instituto, a través de subastas públicas, mediante convocatoria para que libremente se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto públicamente.

El saldo insoluto de los financiamientos para la construcción de conjuntos de habitaciones que otorgue el Instituto, no podrá exceder de un vigésimo del saldo insoluto de los créditos a que se refiere la fracción I del artículo 42.

**ARTÍCULO 51 BIS 1.** Las convocatorias, que podrán referirse a uno o más conjuntos habitacionales, se publicarán en uno de los diarios de mayor circulación en el país y simultáneamente, cuando menos en uno de la entidad federativa donde se ejecutarán las obras y contendrán, como mínimo, los requisitos siguientes:

I. La descripción general de la obra que se desee ejecutar;

II. La tasa de interés mínima a pagar por el financiamiento de que se trate;

III. Las condiciones que deberán cumplir los interesados, particularmente en cuanto al tiempo de terminación de la obra;

IV. El plazo para la inscripción de interesados, que no podrá ser menor de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de la publicación de la convocatoria;

V. El plazo en que el Instituto autorizará a las personas inscritas a participar en la subasta, y

**VI. El lugar, fecha y hora en que se celebrará el acto de la apertura de los sobres que contengan las posturas.**

**En el ejercicio de sus respectivas atribuciones, las Secretarías de la Contraloría General de la Federación y de Hacienda y Crédito Público, podrán intervenir en todo el proceso de adjudicación del financiamiento.**

**ARTÍCULO 51 BIS 2. Las personas que participen en las subastas, deberán garantizar al Instituto: las posturas, la correcta inversión de los recursos del financiamiento que, en su caso, reciban, y el pago del financiamiento.**

**El Consejo de Administración del Instituto fijará las bases y porcentajes a los que deberán sujetarse las garantías que deban constituirse.**

**ARTÍCULO 51 BIS 3. El Consejo de Administración del Instituto determinará la sobretasa de interés que causarán los financiamientos a partir de su otorgamiento, en caso de que las viviendas construidas en conjuntos habitacionales financiados por el Instituto se vendan a precios superiores a aquellos que se determinen para el conjunto de que se trate, en términos del artículo 48 de esta Ley o el conjunto respectivo no se concluya en los tiempos establecidos.**

**ARTÍCULO 51 BIS 4. No podrán obtener financiamiento del Instituto las personas siguientes:**

**I. Los miembros del Consejo de Administración y trabajadores del Instituto, sus cónyuges o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el segundo grado, así como aquéllas en las que participen como accionistas, administradores, gerentes apoderados o comisarios. El Consejo de Administración podrá autorizar excepciones a lo dispuesto en esta fracción, mediante reglas de carácter general aprobadas por lo menos por tres consejeros de cada uno de los sectores, y**

II. Las que se encuentren en incumplimiento respecto de la ejecución de otra u otras construcciones de conjuntos habitacionales financiados por el Instituto

**ARTÍCULO 51 BIS 5.** La adjudicación del financiamiento obligará al Instituto y a la persona en quien la misma recaiga, a formalizar el documento relativo dentro de los veinte días hábiles siguientes al de la adjudicación.

Si el interesado no firmare el contrato por causas no imputables al Instituto, perderá en favor del propio Instituto la garantía que hubiere otorgado, el cual podrá, sin necesidad de un nuevo procedimiento, adjudicar el financiamiento al segundo participante en la subasta respectiva, en los términos de su propuesta y así sucesivamente.

**ARTÍCULO 51 BIS 6.** Los contratistas de obras financiadas por el Instituto responderán ante los adquirentes de los defectos que resultaren en las mismas, de los vicios ocultos y de cualesquiera otra responsabilidad en que hubieren incurrido, en los términos de las disposiciones aplicables.

A la vista de lo anteriormente vertido, nos encontramos que el Instituto, reforma sustancialmente sus medidas de asignación de recursos financieros, haciéndolas más equitativas y transparentes, en beneficio de los trabajadores derechohabiente del Instituto.

Una sutil opinión sobre lo aquí tratado, es la que nos da el Maestro José Dávalos, al referir que la nueva ley del INFONAVIT "...ha puesto de manifiesto la intención del Gobierno de acabar con el mangoneo que los miembros del Consejo Técnico, líderes obreros y algunos de los otros, hacían con las obras, generalmente atribuidas, sin concurso ni otros requisitos, a las compañías constructoras de los propios consejeros".<sup>62</sup>

Paralelamente a estas reformas, fueron publicadas el 20 de octubre del

---

62.- DAVALOS, José Derecho del trabajo I. Porrúa. México, 1985. p. 303.



mismo año, las reglas a que se someterán las subastas de financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales, las que permiten que el procedimiento de asignación de recursos financieros sea más eficaz, cumpliendo así el INFONAVIT, con su función original de organismo financiero.

Por último se estima conveniente mencionar que en términos generales, aquellas reformas de 1992, que vigorizan el nuevo sistema del INFONAVIT, y que junto con las ya tratadas, pretenden la reorientación del Instituto.

Son de mencionarse las siguientes:

- 1.- El establecimiento de las reglas para el otorgamiento de crédito, a cargo del Consejo de Administración.
- 2.- La determinación de las reservas que deben constituirse para asegurar la operación del Fondo Nacional de Vivienda y el cumplimiento de los demás fines y obligaciones del Instituto. Previéndose que estas reservas deberán invertirse en valores a cargo del Gobierno Federal.
- 3.- La obligación de los patrones a efectuar las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda en instituciones de crédito para su abono en la subcuenta del Fondo Nacional de la Vivienda de las cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro, abiertas a nombre de los trabajadores.
- 4.- Los nuevos mecanismos que implementará el INFONAVIT, como Organismo Fiscal Autónomo.
- 5.- Las disponibilidades por parte del Instituto para que el trabajador tenga derecho de elegir la vivienda nueva o usada, mismas que podrán ser parte de conjuntos habitacionales financiadas con recurso del dicho fondo.

## 2.5 LAS LICITACIONES PUBLICAS Y LAS SUBASTAS EN EL DERECHO MEXICANO.

En México no existe una Ley que regule en forma sistemática y unitaria a las Subastas de Financiamiento, ni a la adjudicación de sus contratos derivados de aquella.

Las Subastas, como nos hemos referido en el capítulo anterior, han sido consideradas en el Derecho Mexicano como un sinónimo de remate y de almoneda, sin embargo, la palabra remate se refiere al "...conjunto de actos jurídicos que permiten a la autoridad realizar la venta forzada de bienes para satisfacer una obligación".<sup>63</sup> Dicha figura se encuentra regulada en el ámbito de la Legislación Civil.

Como podemos observar, las subastas a que nos enfrentamos en el presente estudio, no se refieren a una venta forzada de bienes, sino a un procedimiento técnico-legal que permite adjudicar cierto financiamiento para la ejecución de obras, como la de Conjuntos Habitacionales al postor más idóneo para su ejecución y el que finalmente celebrará un Instrumento con obligaciones contractuales.

Y es aquí donde nos ubicamos dentro del campo del Derecho Administrativo que actualmente regula dicha figura con el mencionado perfil, encontrando que a través de las Licitaciones es el Estado quien adjudica sus Contratos de Obra, y que sin lugar a dudas es el procedimiento que más se asemeja a las Subastas de Financiamiento.

Sin embargo no hay que perder de vista que las obras que el INFONAVIT financia no son obras públicas.

En legislaciones como la italiana o la española, consideran a la licitación

63.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. T. VIII. UNAM. México, 1983. p. 423

igual que a la subasta, es decir como una figura del Derecho Administrativo, ya que es un llamamiento general e indeterminado que hace el Estado, para adjudicar una obra o un servicio a la persona que haga la proposición más ventajosa.

En México, el Gobierno Federal realiza las adjudicaciones de sus obras específicamente por Licitaciones, mismas que por Imperativo Constitucional fueron reglamentadas, en lo que actualmente se conoce como la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, dada a conocer en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1993.

Esta Ley Reglamentaria del Artículo 134 Constitucional desarrolla el procedimiento de Licitación Pública, permitiendo garantizar al Estado la obtención de las mejores condiciones de precio, calidad y financiamiento en la ejecución de la Obra Pública, y que además respeta el principio de legalidad que garantiza de acuerdo con lo dispuesto en el texto constitucional "... la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez..."

Con la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, el Gobierno de la República se ha comprometido a dar transparencia a la adjudicación de sus obras, área tradicionalmente proclive a fenómenos de corrupción en todo el mundo.

## CAPITULO III

### **PROCEDIMIENTO OPERATIVO DE LAS SUBASTAS DE FINANCIAMIENTO PARA LA CONSTRUCCION DE CONJUNTOS HABITACIONALES**

#### **3.1 PRINCIPIOS PRIMORDIALES DE LAS SUBASTAS DE FINANCIAMIENTO.**

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, se vió reformado el 24 de febrero de 1992, en especial el tema de Interés que aquí nos ocupa, y como se mencionó en el anterior capítulo, se adicionaron los artículos 51 BIS a 51 BIS 6, en donde se definen los lineamientos bajo los cuales se sujetarán las Subastas de Financiamiento, cuya razón de ser la encontramos en los artículos 3 y 42 de su misma Ley, que, entre sus objetivos primordiales, tiene el establecer y operar un sistema de financiamiento, que permita a sus trabajadores derechohabientes tener acceso a una vivienda digna y decorosa.

Después de haber revisado de manera general la ya citada Ley, nos encontramos, a criterio muy personal, que se ha hecho un extenso y detallado trabajo de las Subastas de recursos financieros, que se complementa con las Reglas a que se Someterán las Subastas de Financiamiento para la Construcción de Conjuntos Habitacionales, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de octubre de 1992, donde el Instituto, una vez más, marca los compromisos que viene realizando por más de 22 años de vida, enriqueciendo con tales documentos, el nuevo funcionamiento del aparato operativo de este Organismo, pretendiendo además, que las nuevas disposiciones reglamentarias sean más claras y que se encuentren al alcance de cualquier Constructor en una competencia libre y sana.

Por consiguiente, sólo conviene destacar en este punto, aquellos principios básicos que prevalecen en las Subastas del INFONAVIT y que se afianzarán durante el desarrollo del presente capítulo.

- 1º - Igualdad absoluta de los licitantes y cumplimiento estricto del Pliego de condiciones o Convocatoria, en donde se determinarán todas las posibles soluciones concretas al procedimiento de Subasta. "...para que el acto no sea viciado de inmoralidad por favoritismos que determinen su nulidad absoluta."<sup>64</sup>
- 2º - El criterio para seleccionar al mejor postor es claro y preciso, aceptándose la oferta más ventajosa, considerando para esto, todos los factores posibles que conducen a la determinación más viable para el Instituto.
- 3º - "...asegura la legalidad, moralidad y conveniencia del acto mediante su publicidad y la concurrencia de las ofertas más ventajosas..."<sup>65</sup>
- 4º - Limita la facultad discrecional de las autoridades.
- 5º - "La Subasta es un sistema de selección del Contratista, en donde la Subasta persigue la ejecución de la obra"<sup>66</sup>

### 3.1.1 Requisitos de las viviendas a financiarse.

En virtud del nuevo carácter del INFONAVIT, se busca que el trabajador

64.- BERCAITZ, Miguel Ángel. Teoría General de los Contratos Administrativos. Segunda Ed. Buenos Aires 1980.

65.- BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. T II. Depalma. Buenos Aires, 1955 p. 162

66.- GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de Derechos Administrativo. Vol. II. Décima Ed. Tecnos. Madrid, 1992. p. 75

derechohabiente tenga acceso a una vivienda digna y decorosa que se encuentre dentro de sus posibilidades de amortización y que además llene sus expectativas. Por eso, el estudio de los proyectos de vivienda deben seguir las características de la demanda de vivienda, que condicionan en forma muy importante los requisitos de las viviendas a financiarse por el Instituto.

Las acciones que ha tomado definitivamente el INFONAVIT, parten de las carencias crecientes en materia de vivienda, aceleradas por la expansión demográfica que viene generando una problemática de tales proporciones, que sólo un programa financiero de carácter solvente, podría dar respuesta al gran problema.

Así pues, el Instituto ha incorporado proyectos en donde la diversidad de diseños de vivienda, en cuanto a su tipología y costo, permitan la oportunidad de elección preferencial de los diversos grupos de ingresos económicos muy bajos.

En tal virtud, el INFONAVIT, estableció en su última Convocatoria para Subasta, diversas categorías de vivienda, por no decir fórmulas, a fin de resolver parte del gran problema de vivienda, en donde además determina cuáles viviendas puede y *debe* financiar.

Las viviendas que se construyan deberán tener una superficie mínima de cuarenta y cinco metros cuadrados; al respecto es preciso manifestar que esta superficie de vivienda, si así se le puede calificar, es, totalmente, un atentado contra el bienestar del trabajador. ¿En dónde se ha creído que un trabajador con una familia de más de cuatro o cinco miembros puede desenvolver normalmente sus actividades? Además de ello, su valor está por encima de las posibilidades de un trabajador que percibe sólo el salario mínimo. ¡Quizás este trabajador, ni en treinta años -como lo establece la ley- pueda liquidar su vivienda!

Volviendo a la categoría mencionada, se requiere que esta clase de vivienda de Categoría "A", cuente con una estancia familiar de usos múltiples,

que incluya la cocina, dos recámaras, un baño de usos múltiples y los servicios básicos indispensables.

La siguiente categoría es la "B", donde la vivienda deberá tener como mínimo cincuenta metros cuadrados de construcción, contar con un espacio común que integre estancia, alcoba, comedor y cocina, dos recámaras con áreas de almacenamiento, un baño de usos múltiples y los servicios básicos indispensables.

Las últimas, las viviendas de categoría "C", deberán tener un mínimo de cincuenta y cinco metros cuadrados de construcción, contar con estancia-comedor, cocina, dos recámaras con áreas de almacenamiento, una alcoba, baño de usos múltiples y los servicios básicos indispensables.

Todas las viviendas deberán contar con instalaciones hidráulicas y sanitarias completas, suficientes para el funcionamiento de una regadera, un inodoro, lavabo, fregadero, lavadero, un calentador y un tinaco, así como la alimentación de gas y cumplir con los acabados mínimos incluidos en el Instructivo.

Por último, es de señalarse que la ubicación de éstas, deberá ser en zonas que conforme a los planes de desarrollo urbano aplicables, estén consideradas en suelo de uso habitacional, así como contar con la infraestructura necesaria en equipamiento urbano, servicios educativos y de salud, servicios urbanos y de saneamiento básicos, de transporte y de abasto, que coadyuven a una sana convivencia familiar y comunitaria.

### **3.2 DISPOSICIONES MINIMAS QUE DEBERA CONTENER TODA CONVOCATORIA.**

La Convocatoria o Pliego de Condiciones, esta última, como algunos autores de la doctrina la consideran, se puede definir como un conjunto de cláusulas redactadas por el licitador (INFONAVIT), especificando (en este caso),

el financiamiento a subastarse y estableciendo las condiciones para la adjudicación del contrato, al tiempo que determina el trámite a seguir en el procedimiento de licitación.

De acuerdo con lo anterior y a lo establecido en el artículo 51 BIS de la Ley del INFONAVIT, publicada el 24 de febrero de 1994, se confirma que las Subastas que son manejadas por el Instituto, deberán llevar como adjetivo el de ser públicas, esto quiere decir entonces, que las Subastas Públicas del INFONAVIT son una invitación general que se hace a persona indeterminada, para que a través de una Convocatoria confeccionada por el mismo Instituto se efectúe una oferta concreta respondiendo al llamado que se formuló.

La Convocatoria "...que contiene el llamado, no puede crear favoritismos hacia uno en perjuicio de otros, sus cláusulas deben ser respetadas por todos, las ofertas deben mantenerse secretas hasta la apertura del acto para evitar que el conocimiento de las presentadas por alguno sirva para reacomodar las de otro competidor...", asimismo, "...las ofertas deben ajustarse estrictamente al llamado y no pueden ser modificadas por nadie con posterioridad a la apertura del acto. En definitiva, que debe observarse la igualdad más absoluta de todos los proponentes ..."67

La Convocatoria es un elemento en la asignación de valiosa importancia, en donde el Instituto detalla de forma circunscrita y precisa el objeto a subastarse, su regulación jurídica y los derechos y obligaciones de las dos partes.

Para los efectos del presente capítulo, todos los órganos a que se haga referencia, se entenderá que son parte integrante del INFONAVIT.

Las Convocatorias para las Subastas de Financiamiento para la Construcción de Viviendas, serán publicadas por la Secretaría Técnica del Comité de Análisis de Anteproyectos y formuladas por el Consejo de Administración.

---

67.- BERÇAITZ, Miguel Ángel. Op. cit. p. 324.



Las Convocatorias se publicarán en uno de los diarios de mayor circulación en el país y, simultáneamente cuando menos en una de las Entidades Federativas donde se ejecutarán las obras. Dichas Convocatorias estarán disponibles en las oficinas del INFONAVIT a partir del día hábil inmediato siguiente al de su publicación.

Las Convocatorias deberán contar como mínimo con la siguiente información:

- 1.- El porcentaje fijo del monto de las viviendas a subastarse susceptible de financiamiento, el cual podrá comprender la adquisición y urbanización del terreno sobre el que deberá construirse el conjunto habitacional correspondiente.
- 2.- Las áreas geográficas en las cuales deberán edificarse las viviendas.
- 3.- El número de viviendas mínimas a construirse y que deberán ser presentadas en cada postura.
- 4.- La o las categorías de viviendas en términos de valor máximo, expresado en número de veces el salario mínimo general diario del Distrito Federal, multiplicado por treinta, vigente al momento de la Convocatoria, o en caso necesario, del valor sustituto que determine el H. Consejo de Administración del INFONAVIT.
- 5.- El mínimo de superficie construida destinada a las viviendas será de cuarenta y cinco metros cuadrados y en su caso las demás superficies de las viviendas que sean objeto de subastarse, tal como se especificó en el subtema anterior.

Además deberá precisarse lo siguiente:

- 6.- El monto del financiamiento a subastarse, el que se dividirá entre las

distintas categorías de vivienda y áreas geográficas. Asimismo, se deberá señalar el porcentaje del valor que, por cada proyecto podrá ser objeto de financiamiento.

- 7.- La tasa de interés mínimo, así como, en su caso, la máxima a las que podrán presentarse las posturas.
- 8.- El número de derechohabientes que residan en el área geográfica en la cual deberán construirse las viviendas y el número de promociones de vivienda recibidas por el INFONAVIT en relación con dicha área geográfica.
- 9.- El monto de la primera disposición del financiamiento que, en su caso, puede ejercerse sin que exista obra ejecutada.
- 10.- El monto de la cuota de inscripción, la cual no podrá ser superior al 0.5 al millar del monto del financiamiento solicitado. De dicha cuota, los Constructores o postores deberán pagar el 50% por cada proyecto que presenten al Instituto, mediante cheque de caja expedido a favor del INFONAVIT.
- 11.- Las características de las garantías con las que los postores respalden la seriedad de sus posturas y que no podrán exceder del equivalente al uno al millar del monto de financiamiento solicitado.
- 12.- Los plazos para que:
  - a) Los Constructores interesados en participar en la Subasta se inscriban en el INFONAVIT.
  - b) Los Constructores inscritos presenten al INFONAVIT el Anteproyecto del conjunto habitacional.

c) El INFONAVIT resuelva, tomando en cuenta el dictamen del Comité de Análisis de Anteproyectos, cuáles de los Constructores inscritos podrán participar en la Subasta.

d) La fecha en que se comunicará el resultado de la Subasta, la cual deberá ser a más tardar, el segundo día hábil siguiente a aquel en que se efectúe la apertura de los sobres que contengan las posturas.

13.-Que las posturas deberán ser presentadas al INFONAVIT, a más tardar en la fecha y hora que al efecto se indique en la Convocatoria respectiva, en las oficinas del propio Instituto que también se señalarán en tal Convocatoria. Las posturas deberán entregarse en sobre cerrado, acompañadas de una carta solicitud de participación, suscrita por el postor o sus representantes legales.

14.-Que las posturas presentadas surtirán los efectos más amplios que en derecho corresponda y serán válidas únicamente en la Subasta en que se presenten; asimismo que las posturas serán en firme y obligarán a quienes las formulen.

15.-Que el Acto de Apertura de los Sobres, los cuales deberán contener las posturas, se celebrará en el lugar, fecha y hora que se haya indicado en la Convocatoria y que a dicho Acto deberá asistir, además de los funcionarios del INFONAVIT, un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otro de la Comisión Nacional Bancaria. Que además podrán asistir también un representante de la Secretaría de Desarrollo Social, un representante de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y dos representantes de cada uno de los Sectores Obrero y Empresarial, todos ellos designados a propuesta de cada una de las tres representaciones que integran el Consejo de Administración.

16.-Que el INFONAVIT se reserva el derecho de declarar desierta la Subasta en el evento de que, a su criterio, detecte colusión de postores, sin que por

ello incurra en responsabilidad alguna. El Instituto notificará dicha resolución por escrito a los representantes de los postores, el día hábil siguiente a aquel que en su caso, se declare desierta la Subasta. En dichas resoluciones, deberá figurar la conformidad de los representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión Nacional Bancaria.

17.-Los resultados de las Subastas serán definitivos e inapelables. En caso de inconformidad contra los resultados de las Subastas, los postores podrán presentar su queja ante la Subcomisión de Análisis de Quejas contra los resultados de las Subastas. (La Comisión de Vigilancia turnará copia de las quejas a la Comisión Nacional Bancaria.)

18.-Que los resultados de la Subasta respectiva, se publicará en uno de los diarios de mayor circulación.

19.-Que los financiamientos asignados se documentarán mediante contratos de Apertura de Crédito con Garantía Hipotecaria o Fiduciaria, o en su caso, el Contrato de Compra-venta de Reserva Territorial con Condición Suspensiva y de Apertura de Crédito con Garantía Hipotecaria o Fiduciaria.

20.-Que además, el postor tendrá la obligación de entregar al INFONAVIT, en un plazo máximo de 60 días naturales, siguientes a la fecha en que haya recibido del Instituto el ejemplar del Contrato de Compra-venta de Reserva Territorial con Condición Suspensiva y de Apertura de Crédito con Garantía Hipotecaria o Fiduciaria, el Proyecto Ejecutivo, así como una póliza de seguro de daños a favor del INFONAVIT, que deberá estar vigente hasta que se pague totalmente el financiamiento y su cancelación estará condicionada a la autorización previa del Instituto.

21.-Deberán mencionarse los mecanismos mínimos a seguir para, en su caso, enajenar la reserva territorial del INFONAVIT.

- 22.-Se precisará el tiempo en que el postor que fue sujeto de asignación de recursos financieros, pueda ejercer el financiamiento al INFONAVIT.
- 23.-Se mencionará que cada postor sólo podrá presentar una postura para la construcción de viviendas sobre un terreno determinado.
- 24.-El plazo en que aprobado el Proyecto Ejecutivo, se deban realizar las obras que fueron objeto de asignación de recursos financieros.
- 25.-Los requisitos que deberá reunir en todo caso el Promotor o Contratista para participar en la Subasta de Financiamiento.
- 26.-El procedimiento a seguir en el caso de posturas iguales.

Como podemos apreciar, la Convocatoria que deberá confeccionar el INFONAVIT para su sistema de Subastas, será de vital importancia en función del objetivo social que pretende, considerando que a través de la práctica y la experiencia que adquiriera, mejorará en su caso aquellos aspectos que le permitan desarrollar de forma más ágil y expedita sus objetivos. La Convocatoria produce efectos jurídicos propios, y por consecuencia no puede ser modificada ni alterada después de hecho el llamado.

### **3.3 REQUISITOS PARA FUNGIR COMO POSTOR.**

En virtud de que la Subasta es pública, pueden ofertar todas las personas que se consideren en situación de cumplir con lo establecido en la Convocatoria.

Al respecto, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, ha establecido algunas particularidades, para aquellos que deseen participar en las Subastas de Financiamiento.

En las Reglas a que se Someterán las Subastas de Financiamiento para la Construcción de Conjuntos Habitacionales publicadas en el Diario Oficial de la

Federación el 20 de octubre de 1992, se define a los postores como "...los Constructores que hayan recibido la aprobación del INFONAVIT para participar en la Subasta de que se trate".

Dicha aprobación se refiere a lo siguiente:

Los Constructores interesados en participar en las Subastas deberán estar previamente inscritos en el Registro de Constructores que para tal efecto tiene establecido el INFONAVIT, debiéndose registrar en las oficinas de la Delegación Regional del Instituto correspondiente, o en la Secretaría Técnica del Comité de Análisis de Anteproyectos, considerándose dicho requisito como indispensable, no pudiendo participar sin él, en la presentación de posturas en las Subastas.

Tal inscripción dependerá de la capacidad de ejecución de proyectos de los promotores, de sus antecedentes como sujetos de crédito y de su solvencia moral y económica. A esto, el Instituto podrá, discrecionalmente, negar o cancelar en cualquier tiempo la inscripción en el registro citado.

Además deberá cumplir con la cuota de inscripción a la Subasta, con la que garantizará la seriedad de sus posturas, la que no podrá exceder del equivalente al uno al millar del monto del financiamiento solicitado.

Por otro lado los Constructores interesados en participar que se inscriban, se obligan a cumplir con la documentación requerida en las bases particulares de la Convocatoria respectiva y en las disposiciones que para tal efecto publique el INFONAVIT. También deberá estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales con el Instituto.

Por consecuencia, los datos que aporte para participar en la Subasta, deberán ser ciertos, por lo que en caso contrario, lo llevará a perder los derechos que haya adquirido y la solicitud se tendrá por no presentada para todos los efectos a que haya lugar.

Por lo que se refiere al grupo de postores, el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, considera como un sólo postor a las personas que por sus nexos patrimoniales, familiares o de su responsabilidad, constituyan un grupo con intereses comunes.

Asimismo, un grupo de postores será aquel grupo integrado por personas que tengan relaciones patrimoniales entre sí, cuando representen más del 50% del capital contable o del patrimonio neto de alguna de ellas.

No se considerarán integrantes de estos grupos a las personas que, teniendo invertido más del 50% de su capital contable o de su patrimonio neto en el capital de una persona moral, no participen en más del 25% de dicho capital.

En este mismo orden, también considera como un sólo postor al grupo integrado por personas relacionadas entre sí por garantías o créditos, cuyo importe represente más del 50% del capital contable o del patrimonio neto del garante o acreditante.

También al grupo integrado por personas morales cuyo capital sea propiedad en más de un 50% de un mismo tercero.

Un sólo postor, lo será también, el grupo de personas cuando por sus nexos patrimoniales o de responsabilidad, o por la situación financiera de una o varias de ellas, pueda influir de forma decisiva en la de los demás.

Se considera también al grupo integrado por personas morales cuya administración depende directa o indirectamente de una misma persona y los cónyuges y las personas que tengan parentesco por consaguinidad, afinidad o civil hasta el segundo grado con las personas físicas señaladas en los puntos anteriores, así como los accionistas que directa o indirectamente detenten el control de las personas morales, precisadas anteriormente.

En otro punto, la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, es precisa al señalar quiénes no podrán obtener financiamiento del Instituto y lo hace en su Ley Orgánica en el artículo 51 BIS 4, mismo que ya ha sido vertido literalmente en este trabajo en el estudio de la Ley del INFONAVIT del 24 de febrero de 1992.

Finalmente el Consejo de Administración podrá determinar otros supuestos que determinen la posición de los postores.

### **3.4 EL ANTEPROYECTO.**

El Anteproyecto, de conformidad a las Reglas a que se Someterán las Subastas de Financiamiento para la Construcción de Conjuntos Habitacionales es el "...conjunto de documentos y planos que cumplan con los requerimientos en cuanto a uso y destino del suelo con las disposiciones jurídicas que permitan llevar a cabo la construcción de un conjunto habitacional, en un predio determinado, y que incluya un valor estimado de las viviendas."<sup>68</sup>

Las habitaciones a que dichos documentos se refieran, deberán ser cómodas e higiénicas, tal como lo prevé el Artículo 123, Apartado A, fracción XII de nuestra Carta Magna.

El Constructor, al momento de elaborar su Anteproyecto, además de considerar lo anterior, deberá mantener la firme idea de que los conjuntos habitacionales serán edificados bajo un medio natural, con características socioculturales que propicien la activación de la economía y estimulen la creación de empleos, produciendo con esto, repercusiones económicas y sociales en cada región donde se ubiquen las viviendas.

Algunos puntos importantes, que se consideran determinantes para la elaboración de anteproyectos son:

---

68.- Diario Oficial de la Federación. 20 de Octubre de 1992.



- 1.- Que los Conjuntos Habitacionales cuenten con características propias, físicas, espaciales y socioculturales que además cuenten con la dotación de instalaciones necesarias y adecuadas de los servicios urbanos.
- 2.- Que los conjuntos habitacionales que se edifiquen en zonas de saturación, se integren al tejido urbano, y para aquellas zonas de crecimiento urbano "...los conjuntos tendrán como base la traza geométrica existente en la ciudad, permitiendo que estos queden integrados a la ciudad por el crecimiento de la traza urbana, propiciando en su interior el desarrollo de sentido de identidad de sus habitantes y generando estructuras de barrio."<sup>69</sup>
- 3.- Que todo diseño urbano contemplará los espacios públicos, semipúblicos y privados.
- 4.- Que el uso de suelo sea predominantemente de carácter habitacional.
- 5.- Otro punto importante se refiere a las vialidades que son "...sistema de circulación e interrelación entre todos los puntos de una zona que formen parte de un sector o localidad..."<sup>70</sup>. Entre éstas, encontramos las vialidades vehiculares, que no deberán exceder el 25% del área total del predio, la vialidad peatonal y los estacionamientos.
- 6.- El equipamiento urbano, que será previsto por los organismos competentes federales, estatales o municipales, y serán necesarios para el completo desarrollo de los habitantes.
- 7.- Los espacios exteriores, que se refieren propiamente a las áreas comunes, como la calle, los andadores, zonas de juegos infantiles o áreas verdes.

69.- INSTRUCTIVO PARA PARTICIPAR EN LAS SUBASTAS DE FINANCIAMIENTO PARA LA CONSTRUCCION DE CONJUNTOS HABITACIONALES DEL INFONAVIT. Impresora Publicitaria y Editorial. México, 1993. p. 41

70.- Idem.

**8.- La preservación del medio ambiente, que actualmente es un factor de máxima prioridad.**

**9.- Que el diseño de vivienda se ajuste a lo siguiente:**

**"- Asegurar la adecuada integración de la vivienda a las características particulares con todas sus interrelaciones, así como el entorno urbano existente.**

**- Asegurar la escala y dimensionamiento adecuado de los núcleos de vivienda, que respondan y respeten los patrones socioculturales de la localidad.**

**- Establecer los núcleos de vivienda que propicien la organización vecinal, la autoadministración y el mantenimiento de los conjuntos, y**

**- Espacios interiores funcionales."<sup>71</sup>**

**10.-Que las viviendas prevean una vida útil de cuando menos 30 años de duración, apeándose a las normatividades de construcción que para tal efecto tenga previsto cada Estado.**

Con el objeto de lograr un mayor apego a los anteriores factores, el Constructor tendrá que integrar como mínimo a su postura los siguientes documentos:

a) Uso del Suelo, y/o autorizaciones del fraccionamiento.

b) Anteproyecto urbano e Ingenierías y de vivienda

c) Programa preliminar de la obra.

---

71.- Ibidem. p. 46

- d) Presupuesto estimado del valor de la obra
- e) Planos del Terreno
- f) Documentos expedidos por la Autoridad competente, que indique que es posible dotar de los servicios al conjunto habitacional a desarrollarse.
- g) Cédula de información del predio y comprobante de propiedad del terreno y/o carta compromiso de compra-venta.
- h) Cédula de identificación de la oferta y especificaciones generales.
- i) Programa de obra y flujo de erogaciones.

Finalmente, en la Convocatoria se establecerá el número mínimo de viviendas que puede comprender cada Anteproyecto, debiéndose establecer el valor de las viviendas, es decir el precio de venta de cada una de ellas expresado en veces salario mínimo mensual del Distrito Federal.

Los Anteproyectos deberán profundizar en el proceso de construcción de los conjuntos habitacionales a efecto de alcanzar una mejor calidad de vivienda que permita otorgar al trabajador derechohabiente del INFONAVIT, un nivel de vida más decoroso y más digno.

#### **3.4.1 Registro, presentación y trámite del Anteproyecto.**

Una vez que el INFONAVIT convoque a Subasta de Recursos Financieros para la Construcción de Conjuntos Habitacionales, establecerá en la misma, como ya se detalló en anteriores puntos, el plazo dentro del cual el contratista podrá efectuar su inscripción en la Subasta.

Por ello, el Constructor deberá acudir a las Delegaciones Regionales del INFONAVIT, o a las Oficinas Centrales de éste para obtener una solicitud de

inscripción, (ANEXO 1), la cual deberá ser entregada a la Secretaría Técnica del Comité de Análisis de Anteproyectos, acompañada ésta de copia del Registro de Constructor del INFONAVIT o constancia de que se han solicitado, debidamente folladas, así como el recibo de pago de inscripción del 50% del 0.5 al millar del monto del financiamiento solicitado, el que se efectuará en las cajas generales del Instituto, mismo que deberá cubrir por cada Anteproyecto que presente, mediante pago en efectivo o cheque de caja a favor del INFONAVIT, una vez concluido el plazo, se clausurará la recepción de solicitudes ante la presencia de un Notario Público, registrando a cada uno de los Constructores.

Acto seguido, en la misma Convocatoria se determinarán los días en que se hará la recepción de los Anteproyectos, los que deberán presentarse ante la Secretaría Técnica del Comité de Análisis de Anteproyectos.

Dicho Anteproyecto deberá presentarse con:

- Cuatro planos (elementos urbanos, terreno diseño urbano e ingenierías y diseño de la vivienda).
- Cédula de identificación de la oferta y especificaciones generales,
- Comprobante de inscripción.
- Cédula de información del predio y comprobante de propiedad del terreno y/o carta compromiso de compra-venta.
- Comprobante del uso del suelo y/o autorización del fraccionamiento.
- Comprobante de factibilidades de servicios municipales.
- Programa de obra y flujo de erogaciones.

Además del Anteproyecto antes descrito se presentará la postura en sobre cerrado y cheque de garantía del uno al millar.

El sobre cerrado será devuelto al Constructor en caso de que el Anteproyecto no haya sido aprobado por el Comité de Análisis de Anteproyectos.

El Instituto expedirá un recibo por los sobres que contienen la cuota de inscripción, así como por el Anteproyecto de que se trate. A través de este último documento, el INFONAVIT, le comunicará al Constructor el número de registro asignado a su Anteproyecto.

Al término del plazo de recepción de las posturas se levantará un Acta en presencia de Notario Público. Dichas garantías, como sus accesorios se aplicarán en favor del Instituto en caso de incumplimientos.

Finalmente la Secretaría Técnica de Análisis de Anteproyectos turna el Anteproyecto a las Subdirecciones Generales de Evaluación Técnica y Jurídica y de Fiscalización y Financiera y de Informática del Instituto, a fin de que evalúen la validez del Anteproyecto de construcción del conjunto habitacional y seleccionen los que podrán participar en las Subastas.

#### **3.4.2 Análisis técnico, jurídico y financiero del Anteproyecto.**

Se considera que, para que el Instituto efectúe una adecuada asignación de recursos financieros, deberá contar con elementos que le permitan analizar las ofertas realizadas por los postores, por lo que dentro del procedimiento anterior a la notificación de estar en condiciones de participar en la Subasta, se emitirá por cada una de sus Áreas Técnica, Jurídica y Financiera un dictamen que haga posible seleccionar a los postores más idóneos para la realización y ejecución de sus conjuntos habitacionales.

Para el análisis y evaluación por parte del Área Técnica, se califica cuantitativa y cualitativamente la validez técnica de los Anteproyectos en cuanto a:

- Los indicadores de la Administración Urbana que corresponde al cumplimiento de las factibilidades de uso del suelo y dotación de servicios.
- Los Indicadores del Desarrollo Urbano, que se refiere al diagnóstico urbano y evaluación del predio en cuanto a sus relaciones urbanas, equipamientos e infraestructura, así como sus características físicas.
- Los indicadores del Diseño Urbano, que consisten en la evaluación de la propuesta urbano-arquitectónica del conjunto habitacional, zonificación, lotificación, adecuación del medio e ingenierías que permitan garantizar la relación entre lo propuesto y el costo.
- Los indicadores de Viabilidad Constructiva, que consisten en una evaluación de ésta.

Se evalúan también la viabilidad de los Anteproyectos en cuanto a:

- Presupuesto estimado de las obras y
- Monto de la Convocatoria.

Por lo que se refiere al análisis y procedencia del Área Jurídica, ésta, a través de un dictamen jurídico para la aprobación de los Proyectos de Subastas de Financiamiento, canaliza todos los elementos que conforme a derecho se ajusten a un mejor desarrollo y legalidad, permitiendo al Constructor cumplir con los compromisos asumidos ante el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores.

Entre los aspectos de mayor importancia, destacan:

- a) El Uso del Suelo
- b) El Anteproyecto Urbano de vivienda.

c) El Programa preliminar de la obra.

d) La Documentación expedida por la autoridad competente que indique que es posible dotar de servicios al conjunto habitacional que se pretende construir como los siguiente:

1.- Factibilidad de suministro de energía eléctrica.

2.- Factibilidad de dotar al conjunto habitacional de agua potable y alcantarillado, y

3.- Factibilidad de obtención de Licencia de Construcción.

De lo que procederá:

a) La documentación que se acompaña a los Anteproyectos se ajuste a lo establecido en las Reglas y en la Convocatoria correspondiente.

b) Que los documentos relativos al uso de suelo y dotación de servicios estén expedidos por las autoridades competentes.

c) Asimismo, se procederá a analizar la documentación legal de los inmuebles que se ofrezcan en garantía hipotecaria o fiduciaria para verificar que cumplan con las disposiciones legales aplicables.

d) Por último, se analizará si el terreno donde se pretende construir se trata de predios de propiedad del INFONAVIT, o en su defecto, propiedad de terceros; cuestión que se estudiará en el siguiente punto.

y finalmente, se emite la opinión jurídica de los Anteproyectos.

Otro importante análisis que se realiza, es el financiero que deberá contemplar como mínimo los siguientes aspectos:

- a) La evaluación de los Anteproyectos presentados, efectuando una revisión inicial de las características de los mismos de acuerdo con los usos de suelo propuestos y la distribución porcentual de los principales conceptos que integren el costo de la vivienda en cada caso.
- b) Verificar si se ofrece vivienda acorde a los valores máximos de cada categoría de vivienda computados en Veces el Salario Mínimo Mensual del Distrito Federal, señalados en la Convocatoria respectiva
- c) La revisión de documentos que los Constructores hayan presentado para su registro que acrediten su capacidad financiera para el cumplimiento de sus obligaciones. en el caso de asignárseles financiamiento del Instituto.
- d) Verificar la capacidad de contratación por parte de la empresa, tomando en cuenta las obras realizadas tanto para el INFONAVIT como para terceros.

Una vez que se hayan efectuado los ya estudiados análisis técnico, jurídico y financiero de los Anteproyectos de construcción de los conjuntos habitacionales propuestos por el Constructor al INFONAVIT, se turnarán para la consideración del Comité de Análisis de Anteproyectos, a lo que ésta, convocará a miembros designados por el H. Consejo de Administración: dos integrantes por parte del Gobierno Federal, dos del Sector Empresarial y dos del Sector de los Trabajadores, quienes al haber concluido su estudio y análisis de cada Anteproyecto, presentarán sus propuestas de aprobación o rechazo respecto de cada uno de los Anteproyectos de que se trate.

Los acuerdos del Comité se harán constar por escrito considerando los siguientes aspectos:

**Técnico:** Que consistirá en determinar si los aspectos técnicos de infraestructura, urbanización y equipamiento urbano, así como los demás aspectos de edificación y los materiales que se pretendan emplear en la construcción de las viviendas sean adecuadas para que las mismas tengan



una vida útil probable por lo menos igual al plazo que el Instituto otorgue al derechohabiente.

**Valuación:** El que consistirá en determinar si las viviendas que se pretenden construir se encuentren dentro de las categorías de valor señaladas en la Convocatoria respectiva.

En el mismo orden de ideas, la Secretaría Técnica del Comité de Análisis de Anteproyectos, notificará los resultados de la revisión de los Anteproyectos a los postores, a las Direcciones Sectoriales, al Sector Gubernamental y a las Subdirecciones Generales del Instituto.

Para el caso de las posturas que no calificaron, la Secretaría Técnica del Comité de Análisis de Anteproyectos, solicitará al postor que acuda a recoger su Anteproyecto y cheque de garantía.

En el caso de inconformidad contra los resultados de las Subastas, el postor tendrá el derecho de presentar su queja ante la Subcomisión de Análisis de Queja contra el resultado de las Subastas.

En caso contrario, donde se hayan aprobado posturas, es decir que hayan calificado, la Secretaría Técnica del Comité de Análisis de Anteproyectos, les enviará un comunicado, en la fecha establecida en la Convocatoria correspondiente, indicándoles la fecha de presentación de posturas y la de apertura de sobres y solicitará:

- a) Postura en sobre cerrado, tamaño carta, a más tardar en la fecha y hora señaladas en la Convocatoria. (ANEXO 2)
- b) Recibo del sobre que contenga el cheque del 50% restante del 0.5 al millar por concepto de cuota de inscripción. (ANEXO 3)
- c) El Depósito de Garantía por la seriedad de su postura, mediante cheque

favor del INFONAVIT, que será equivalente al uno al millar del monto del financiamiento solicitado, mismo que será devuelto en caso de no recibir asignación de recursos. Este depósito se efectuará en la Tesorería del INFONAVIT, en Oficinas Centrales.

Respecto a la presentación de posturas, cada postor presentará la suya en relación con el Anteproyecto autorizado para participar en la Subasta, especificando el porcentaje de financiamiento que solicita.

La tasa mínima de interés, así como, en su caso la máxima a la que podrán presentarse posturas, se especificará en la Convocatoria y se indicará si los financiamientos asignados causarán intereses a las distintas tasas presentadas en las Subastas por los postores de que se trate, o bien, a la tasa más baja de las posturas que hubieran recibido asignación.

En todo caso, la tasa de interés mínima de dichos financiamientos no podrá ser inferior a la estimación del costo porcentual promedio (C.P.P.) que publique el Banco de México, o cualquier otra que la sustituya y que se señale en la Convocatoria respectiva, correspondiente al período inmediato a aquel en que se devenguen los intereses.

Asimismo, las posturas se expresarán en términos de la tasa de interés anual que cada postor ofrezca pagar al INFONAVIT por el financiamiento total solicitado en cada postura.

La manera de calcular y pagar los intereses correspondientes al financiamiento asignado, se señalará en los modelos de los contratos que estarán a disposición de los postores en la Gerencia de Contratos.

Las posturas serán entregadas de conformidad a lo establecido en la Convocatoria, además de que éstas se recibirán en firme, obligando a quienes las formulen y que sólo serán válidas en la Subasta en la que se presenten.

### **3.5 EL TERRENO.**

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, ha considerado en su sistema de financiamiento dos aspectos. Primero, en donde el Constructor edificará las viviendas sobre un predio que es de su propiedad y, segundo, cuando las viviendas se ubiquen en terrenos propiedad del mismo Instituto.

Para aquel, el financiamiento podrá comprender, además de la construcción de viviendas, la adquisición y urbanización del terreno, en donde deberá presentarse la autorización de Uso de Suelo en que se establezcan las características de los usos permitidos, la densidad de la vivienda autorizada, las certificaciones de dotación de agua potable para la densidad autorizada, así como para la conexión al drenaje y las obras complementarias que se requieran.

Para el caso en que el Constructor se encuentre interesado en los predios propiedad del INFONAVIT, solicitará información sobre la venta de la reserva territorial para la construcción de vivienda, a lo que el Área Técnica de las Delegaciones Regionales, o en su caso, de Oficinas Centrales del Instituto, proporcionarán información y orientación acerca de la reserva territorial existente.

Con el objeto de que la reserva territorial del INFONAVIT se utilice específicamente para otorgar beneficios a sus derechohabientes, la Comisión de Reserva Territorial del H. Consejo de Administración, implementó políticas a seguir para enajenar predios aptos para vivienda.

Por lo anterior, la Gerencia de Desarrollo Urbano y Reserva Territorial, o Área de Proyectos y Control de Obra del INFONAVIT, determinarán el área de la reserva territorial a utilizarse, asimismo coordinará la realización de dos avalúos a través de las instituciones de Crédito, de las reservas territoriales del Instituto, a efecto de determinar su valor de venta, para que los postores elaboren sus estudios de factibilidad financiera.

En consecuencia, las reservas del Instituto se pueden utilizar para ubicar en ellas, las viviendas que se subasten, teniendo como objetivo primordial, hacer uso integral de la reserva.

Acorde con lo anterior, la Gerencia de Desarrollo de Obra en el Distrito Federal del INFONAVIT, el Área de Proyectos y Control de Obra de las Delegaciones Regionales, expedirán constancia de certificación de la reserva territorial. Sólo se podrán expedir éstas, cuando se cuente con la Autorización del Uso del Suelo, densidad de vivienda autorizada y la certificación de dotación de servicios.

Para este último supuesto, el postor que haya elaborado su Anteproyecto en terrenos propiedad del INFONAVIT, deberá anexar la constancia de la reserva territorial, en la que se señalará la superficie que se puso a disposición del postor y el avalúo de dicho terreno.

Como podrá valorarse, el terreno donde se desarrollarán los Conjuntos Habitacionales del INFONAVIT, resulta ser un factor imprescindible para llevarlos a cabo, aparte del financiamiento, como se señaló en su momento. Atendiendo a esto, se previó en el subtema referente a los Contratos, una observación más amplia sobre este punto.

### **3.6 PROCEDIMIENTO DE ASIGNACION**

Una vez que se haya cumplido con todos los requisitos señalados en anteriores subtemas de este capítulo, y en donde el postor haya recibido comunicado en el sentido de que su postura podrá participar en la Subasta de Recursos Financieros para la construcción de vivienda, la Tesorería General del Área Financiera del INFONAVIT procederá a efectuar la recepción del complemento del pago por concepto de inscripción.

En otro punto, sobre el procedimiento de asignación, Miguel Ángel Berçaitz nos dice que es "Un acto rodeado de formalidades especiales que se celebra en el lugar, día y hora señaladas en la invitación y en el cual se abren los sobres que contienen las propuestas hechas si han debido presentarse por escrito, o se formulan, si ellas deben hacerse de viva voz, de todo lo cual se deja formal constancia escrita como condición de validez del acto, como también de las observaciones o impugnaciones que hagan los presentes..."<sup>72</sup>

A esto, Enrique Sayaqués Laso, nos comenta que "La decisión de adjudicación tiene un doble aspecto: determina cuál propuesta es la más ventajosa y a la vez la declara aceptada."<sup>73</sup>

Teniendo como antecedente lo anterior, procederemos a efectuar el estudio de cómo se lleva a cabo el procedimiento de asignación, ya propiamente hablando en el plano de operatividad del INFONAVIT.

En primer orden, se organizará por parte de la Secretaría Técnica del Comité de Análisis de Anteproyectos, el Acto de Apertura de los sobres recibidos que contengan las posturas para el financiamiento de construcción de Conjuntos Habitacionales, con la presencia de los representantes institucionales que intervienen en el acto, así como las autoridades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Comisión Nacional Bancaria.

Podrán asistir también un representante de la Secretaría de Desarrollo Social, un representante de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y dos representantes de cada uno de los Sectores Obrero y Empresarial, todos ellos designados a propuesta de cada una de las tres representaciones que integran el Consejo de Administración mismos que deberán reunirse con un mínimo de treinta minutos de antelación respecto a la

---

72.- BERÇAITZ, Miguel Ángel. Teoría General de los Contratos Administrativos. Segunda Ed. Buenos Aires, 1980. p.327

73.- SAYAGUES LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo I. Propiedad Intelectual Reservada. Montevideo. 1963. p.385

hora señalada en la Convocatoria para la apertura de los sobres que contendrán las posturas. Cabe señalar que también podrán asistir con voz, pero sin voto, los representantes de la Administración del Instituto que al efecto designe la Dirección General.

Posteriormente a esto, se declara la Apertura Oficial de la Subasta y se procede a levantar el Acta correspondiente ante Notario Público.

Al respecto, se observa que no solamente se debe levantar un Acta por cada Sesión de Apertura y Asignación de Financiamiento, sino que también deberá quedar asentado en la misma, aquellos casos en que las personas autorizadas para asistir al evento detecten, según su criterio, que alguna o algunas de las posturas presentadas deban ser descalificadas y que el Instituto no haya procedido a hacerlo; para este efecto se hará del conocimiento de la Comisión de Vigilancia del propio INFONAVIT, para que atendiendo al ámbito de su competencia, resuelva.

El INFONAVIT "...podrá rechazar o descalificar y, por lo tanto, no participarán en la Subasta respectiva, la o las posturas que no se ajusten a las presentes reglas o a la Convocatoria correspondiente, no sean claramente legibles, tengan enmendaduras o correcciones, o bien se encuentren incompletas o de alguna manera incorrectas."<sup>74</sup>

Al respecto, "El punto es claro. Los proponentes no pueden exigir una adjudicación, no tienen derecho a ella y sí, solamente una expectativa fundada. Por lo demás, esa facultad de rechazo está generalmente consagrada en los Pliegos."<sup>75</sup>

En todo caso, los seis representantes del Gobierno Federal, del Sector Obrero y Patronal por mayoría de votos, podrán suspender la Subasta en virtud

---

74.- Diario Oficial de la Federación. 20 de Octubre de 1992. p. 14

75.- SAYAGUES LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo I. Propiedad Intelectual Reservada. Montevideo. 1963 p.566

de las características de las posturas, haciéndose constar en el Acta; el Secretario General deberá informar al Consejo de Administración del INFONAVIT, para que éste resuelva sobre el particular.

En caso contrario, en el que la Subasta siga su curso normal, y abiertos los sobres que contienen las posturas, se procederá a ordenar desde la que ofrezca la tasa de interés anual más alta, hasta la que ofrezca la más baja.

De conformidad a lo anterior, el Instituto atiende a lo siguiente para proceder a asignar sus recursos financieros.

- a) "El monto total de financiamiento de cada Subasta será asignado, de conformidad con las posturas más altas y continuando en orden descendente hasta agotar dicho monto total o de no agotarse el monto citado, hasta atender a todos los postores."<sup>76</sup>
- b) "En caso de posturas iguales hasta la centésima de tasa de interés anual, y siempre y cuando el monto por asignar no fuere suficiente para atender tales posturas, se dará preferencia a la postura del postor con menor monto de financiamiento solicitado."<sup>77</sup>
- c) "En el evento de que una postura no alcance asignación por el monto total de financiamiento solicitado, se consultará al postor que la haya presentado, si está de acuerdo en que se le asigne el monto parcial de financiamiento que corresponda"<sup>78</sup>
- d) En el caso en que "...existan dos o más posturas empatadas tanto en la tasa de interés ofrecida como en el monto del financiamiento requerido por cada vivienda a construir y el plazo para su ejercicio, y siempre que el financiamiento disponible no fuere suficiente para atender a los postores

---

76.- Diario Oficial de la Federación. 20 de Octubre de 1992. p. 14

77.- Idem.

78.- Ibidem. p. 15

empatados, no se asignará el monto pendiente a distribuir, circunstancia que se hará constar expresamente en el Acta que el Secretario General hará del conocimiento de los mencionados postores empatados".<sup>79</sup>

Como podemos ver, la última etapa del procedimiento de la Subasta, es el acto de fallo en donde se asigna el financiamiento a las posturas ganadoras, notificando a los postores la resolución acordada.

### **3.7 LOS RESULTADOS DE LAS SUBASTAS.**

Los resultados de la Subasta constituyen la expresión de voluntad del INFONAVIT, mediante el cual, éste acepta la oferta que le ha sido hecha por el postor que ha presentado la más baja o la más conveniente, según resulte de los elementos que el Instituto utiliza para ponderar y diferenciar unas de otras.

Estos resultados de las Subastas, serán publicados en uno de los diarios de mayor circulación en la República Mexicana, dos días hábiles a partir de la fecha en que se llevó a cabo la Subasta, por la Secretaría Técnica del Comité de Análisis de Anteproyectos.

Asimismo, dicha comunicación se efectuará por escrito a cada postor y por cada postura que se haya presentado, indicándose si recibió o no asignación de recursos, así como los resultados globales de la Subasta. De la misma manera, se hará del conocimiento de la Delegación Regional correspondiente.

Esta misma se publicará en las Oficinas del INFONAVIT, a partir del segundo día hábil inmediato siguiente al acto de apertura de sobres en que se apruebe la asignación de financiamiento a los postores ganadores.

También se enviará a la Dirección General del Instituto del Fondo Nacional

---

79.- INSTRUCTIVO PARA PARTICIPAR EN LAS SUBASTAS DE FINANCIAMIENTO PARA LA CONSTRUCCION DE CONJUNTOS HABITACIONALES DEL INFONAVIT. Impresora Publicitaria y Editorial. México, 1993. p. 16



de la Vivienda para los Trabajadores, la relación del financiamiento asignado a los postores, quienes los presentarán al Consejo de Administración para los efectos legales correspondientes.

Después de haber dado publicidad a las posturas ganadoras, la Secretaría Técnica notificará al Consejo de Administración, Comisiones Consultivas Regionales, Subdirecciones Generales de Evaluación Técnica, Jurídica, de Fiscalización y Financiera, de Informática y a las Delegaciones, las posturas ganadoras que se encargarán de la ejecución de las obras, así como la localización de las mismas y el número de viviendas a construir. Resulta necesario aclarar que los resultados de la Subasta serán definitivos e Inapelables.

Por último, en opinión personal, podríamos atrevernos a decir que los resultados de la Subasta producen efectos tales como:

**PRIMERO:** Desobligan a aquellas posturas que no fueron sujetas de asignación de recursos financieros para la construcción de viviendas, teniendo por consecuencia que el Instituto tendrá que devolver cualquier garantía que haya efecutado para poder participar en la Subasta correspondiente.

**SEGUNDO:** En el caso de que el postor haya recibido asignación, éste procederá a suscribir el Contrato respectivo, motivo de la Subasta y al que nos referiremos en el siguiente punto.

### **3.8 FIRMA DE CONTRATO Y OTORGAMIENTO DE GARANTIAS.**

De acuerdo con los principios primordiales de las Subastas de Financiamiento para la Construcción de Conjuntos Habitacionales del INFONAVIT, opera la certeza en éstas, de que se aprobarán en este evento las proposiciones más ventajosas para el Instituto, que es quien resguarda los intereses de sus trabajadores derechohabientes, razón por la cual, debe adjudicar correctamente sus contratos, motivo por el que éste transforma sus

esquemas operativos, permitiéndole establecer sanas competencias con sus Constructores conjugadas con honestidad y moralidad, lo que, según el tratadista mexicano José Dávalos dista mucho de los anteriores procedimientos de adjudicación de contratos.

Es por eso que ahora el INFONAVIT, de acuerdo a su nuevo funcionamiento, es decir, como organismo financiero, le permite celebrar contratos como los de:

- Apertura de Crédito con Garantía Hipotecaria,
- Apertura de Crédito con Garantía Fiduciaria,
- De Compra-venta de Reserva Territorial con Condición Suspensiva y Apertura de Crédito con Garantía Hipotecaria, y
- De Compra-venta de Reserva Territorial con Condición Suspensiva y Apertura de Crédito con Garantía Fiduciaria.

En primer término, debemos decir que el Contrato de Apertura de Crédito es primordialmente bancario y al respecto el jurista Joaquín Garrigues nos dice que "Esta es una operación bancaria esencialmente crediticia."<sup>80</sup>

Conceptualmente, el Contrato de Apertura de Crédito "...es aquel en virtud del cual un sujeto (acreditante) se obliga a poner a disposición de otro (acreditado), una determinada cantidad de dinero, o bien a contraer durante ese tiempo, una obligación a su nombre; y, por su parte, el acreditado se obliga a restituir ese dinero o a pagar la obligación contratada, en el término pactado."<sup>81</sup>

80.- GARRIGUES, Joaquín. Curso de Derecho Mercantil. T. II Novena Ed. Porrúa. México, 1993. p. 166

81.- DAVALOS MEJIA, Carlos. Títulos y Contratos de Crédito, Quiebras. Ed. Harla. México, 1990. p. 254

Por su parte la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, al respecto nos dice:

"ART. 291. En virtud de la Apertura de Crédito el acreditante se obliga a poner una suma de dinero a disposición del acreditado, o a contraer, por cuenta de éste, una obligación, para que él mismo haga uso del crédito concedido en la forma y en los términos y condiciones convenidas, quedando obligado, el acreditado a restituir al acreditante la suma de que disponga, o a cubrirlo oportunamente por el importe de que disponga, o a cubrirlo oportunamente por el importe de la obligación que contrajo, y en todo caso a pagarle los intereses, prestaciones, gastos y comisiones que se estipulen."

El objeto de la apertura del crédito por parte del INFONAVIT, es permitir al Constructor que fue beneficiado en una Subasta con recursos financieros, la disponibilidad de un crédito, a fin de no pagar más intereses de los necesarios, impidiendo con esto el alza de los costos de la vivienda, que en su momento serán adjudicadas a sus trabajadores derechohabientes. Es de precisarse que este crédito como cualquier otro, requiere de una garantía, a lo que el Instituto previó dos modalidades; la Garantía Hipotecaria y la Garantía Fiduciaria.

El Contrato de Apertura de Crédito con Garantía Hipotecaria, deberá emplearse en los casos en que en la Subasta correspondiente no se contemple la adquisición de reserva territorial del Instituto, por lo que para garantizar la correcta inversión del financiamiento, así como asegurar el debido cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones contraídas por el Constructor, otorgará hipoteca en primer lugar a favor del INFONAVIT, sobre el terreno en que se edificarán las viviendas.

El contrato en cuestión, no establece el caso contrario a lo expuesto, sin embargo es de entenderse que el caso en que el terreno no sea de su propiedad podrá constituir hipoteca suficiente por otros bienes inmuebles que sean de su propiedad.

El Contrato de Apertura de Crédito con Garantía Fiduciaria, operará de igual forma que el anterior en los casos en que el Constructor edifique en terreno que forma parte de la reserva territorial del Instituto; pero además en aquellos casos en que el Constructor específicamente solicite garantizar sus obligaciones contractuales mediante la figura del Fideicomiso de Garantía.

Por lo que se refiere a los Contratos de Compra-venta de Reserva Territorial con Condición Suspensiva y Apertura de Crédito con Garantía Hipotecaria y el Contrato de Compra-venta de Reserva Territorial con Condición Suspensiva y Apertura de Crédito con Garantía Fiduciaria, se utilizarán para aquellos casos en que el terreno en donde se edificarán las viviendas sea propiedad del INFONAVIT, y en donde su aprobación estará sujeta a una condición: la aprobación del Proyecto Ejecutivo.

Después de ello, el Constructor deberá pagar el 100% del terreno con recursos propios y hasta entonces será formalizado el contrato correspondiente, previa constitución de la Garantía Hipotecaria Fiduciaria, que ya han sido mencionadas en los dos primeros contratos.

Después del panorama anterior, entramos en el plano operativo de este subtema en donde, como ya se dijo, la Convocatoria señalará el plazo en que se darán los proyectos de contrato al Constructor, los que deberá entregar a la Gerencia de Contratos en las Oficinas Centrales del Instituto, o en su caso al Área de Servicios Jurídicos de la Delegación respectiva, considerando los siguientes aspectos de conformidad al otorgamiento que exhiba el Constructor, para la suscripción de su contrato.

En caso de Garantía Hipotecaria:

- Estructura del bien inmueble.
- Última boleta del pago predial

- Certificado de Libertad de Gravámenes y en su caso, de No Afectación Agraria.
- Avalúo del inmueble por una institución bancaria.
- Proceder antes de otorgar el financiamiento a la inscripción del documento en el Registro Público de la Propiedad de la localidad en que se ubique el inmueble.
- Que el inmueble sobre el que se constituya la hipoteca sea suficiente para garantizar el monto del financiamiento.
- En caso de que se otorguen varios inmuebles en garantía es necesario señalar la proporción por la que responda cada uno.

**En caso de Garantía Fiduciaria:**

- Constituir Contrato de Fideicomiso Irrevocable de Garantía designando fideicomisario, en primer lugar, al INFONAVIT, a efecto de que se garantice el cumplimiento de las obligaciones principales y accesorias a cargo del Constructor.
- Señalar concretamente el fin del Fideicomiso, acciones y derechos que de él se deriven.
- Proceder a la inscripción en la Sección de la Propiedad del Registro Público del lugar en que los bienes están ubicados.
- Que el Fideicomiso que se constituye sea suficiente para garantizar el monto del financiamiento.

Para ambos casos además, deberá presentar:

- Acta Constitutiva de la Empresa.

- Poder Notarial con facultades para actos de dominio del representante legal, e
- Identificación.

Siempre y cuando el Constructor cumpla con todo lo señalado, se procederá a suscribir el Contrato correspondiente y en un término de dos días hábiles después de haberlo firmado, se le entregará al Constructor, un ejemplar del contrato, haciéndosele la indicación de que tiene un plazo de 60 días naturales siguientes, para entregar el Proyecto Ejecutivo, así como la Póliza de Seguros contra Daños a favor del INFONAVIT.

Es preciso señalar que si la Convocatoria prevé que el Constructor puede "...recibir la primera disposición del Financiamiento sin que exista obra ejecutada, tendrá la obligación de entregar al INFONAVIT, cuando menos con una anticipación de diez días hábiles anteriores a aquel en que se solicite al Instituto dicha disposición, fianza otorgada por Institución debidamente autorizada, a favor del INFONAVIT, que garantice la correcta aplicación del anticipo que reciba. Esta fianza deberá estar vigente hasta que se pague totalmente el financiamiento que corresponda y su cancelación deberá estar condicionada a la autorización previa del INFONAVIT."<sup>82</sup>

Admítase que el Constructor debe cumplir estrictamente con todo lo aquí indicado por estar comprometidos los intereses de los trabajadores del Apartado A, fracción XII del Artículo 123 Constitucional, y que además no puede transferir el Contrato, ni delegar su cumplimiento en tercero.

### **3.9 EL PROYECTO EJECUTIVO.**

Mucho podría añadirse del presente tema, mas no es necesario,

---

<sup>82</sup>- Diario Oficial de la Federación. 20 de Octubre de 1992.

únicamente hemos querido mostrar algunas señas características del Proyecto Ejecutivo, ya que este es eminentemente técnico, con la pequeña salvedad de sus documentos legales que sustentan su desarrollo.

El Proyecto Ejecutivo, como lo denominan las Reglas a que se Someterán las Subastas de Financiamiento para la Construcción de Conjuntos Habitacionales es el "...conjunto de documentos y planos basados en el Anteproyecto, desarrollados a nivel de detalle técnico necesario para construir las viviendas. Las habitaciones a que dichos documentos se refieran, deberán ser cómodas e higiénicas, atento a lo dispuesto en la fracción XII del Apartado A del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Los documentos mencionados deberán ser, como mínimo, los siguientes:

- 1.- Alineamiento y número oficial.
- 2.- Oficios de otorgamiento de factibilidades de servicios de agua potable, drenaje y suministro de energía eléctrica a las viviendas.
- 3.- Escritura, Cuenta Predial, Certificado de Libertad de Gravámenes y en su caso, Certificado de No Afectación Agraria.
- 4.- Mecánica de Suelos
- 5.- Levantamiento topográfico y nivelación.
- 6.- Si se requiere apeo y deslinde.
- 7.- Proyecto urbano y de vivienda
- 8.- Presupuesto de la obra.
- 9.- Programa de la obra

- 10.-Estudio de inversión y flujo de caja del proyecto.
- 11.-Régimen condominal en su caso.
- 12.-Permisos y licencias de construcción.
- 13.-Valor de las viviendas expresado en salarios mínimos generales vigentes en el D.F.

Es pues la Gerencia de Diseño Urbano y Vivienda y/o la Gerencia de Desarrollo de Obra del Distrito Federal y/o el Área de Proyectos y Control de Obra del INFONAVIT, a quien le toca revisar conjuntamente con el Constructor, el desarrollo del Proyecto Ejecutivo y su correcta integración.

Asimismo, se procede a entregar, por parte del Contratista, la Póliza de Seguro de Daños, y la Gerencia de Desarrollo de Obra en el Distrito Federal o su equivalente en las Delegaciones Regionales, distribuirá el Proyecto Ejecutivo para su dictamen respectivo, a las áreas involucradas.

Por lo que toca al Área Financiera, al elaborar el dictamen correspondiente, emitirá opinión sobre la viabilidad financiera del proyecto de inversión en cuanto a:

- Presupuesto y Programa de Obra y
- Estudio de Inversión y Flujo de Caja.

El Área Técnica del INFONAVIT, se encargará de revisar que el Proyecto Ejecutivo esté completo y cumpla con los alcances establecidos; para tal efecto, emitirá dictamen sobre lo siguiente:

- Que contenga toda la documentación oficial del terreno.
- Que se cuente con Licencias y Autorizaciones de factibilidades, y



- Se encuentre realizado el estudio de mecánica de suelos.
- Además se deberá contar con la representación gráfica del proyecto de :
  - Diseño Urbano
  - Ingeniería Urbana
  - Edificación de vivienda y
  - Programación y presupuesto.

Otro dictamen que influye en la determinación de la procedencia del Proyecto Ejecutivo es el Jurídico, el cual se encuentra a cargo de la Gerencia de Contratos y/o Área de Servicios Jurídicos del INFONAVIT, y del que se consideran los siguientes elementos:

- Alineamiento y número oficial.
- Que existan documentos expedidos por la Autoridad correspondiente en donde se indique la posibilidad de dotar de agua, drenaje y electricidad al conjunto habitacional.
- La verificación legal de que se cuente con escritura del predio, cuenta predial, certificado de libertad de gravámenes y en su caso, certificado de no afectación agraria y
- Permisos y Licencias de Construcción.

Viene, después de esto, la dictaminación decisiva en donde la Gerencia de Desarrollo de Obra en el D.F., o Área de Proyecto y Control del INFONAVIT remite los resultados de la revisión y del cumplimiento de los alcances del Proyecto Ejecutivo, a las áreas competentes del Instituto.

Por lo anterior, la Gerencia de Diseño Urbano y Vivienda, recibe los resultados del cumplimiento de los alcances del Proyecto Ejecutivo, los verifica y elabora documento de aprobación.

El Área de Evaluación Financiera, recibirá los resultados de la viabilidad del Proyecto Ejecutivo y lo califica.

Finalmente, la Subdirección General de Evaluación Técnica enviará a la Subdirección General Financiera y de Informática, el oficio de aprobación del Proyecto Ejecutivo, para que proceda a liberar los fondos para edificar las viviendas.

### **3.10 EJERCICIO DE LOS FINANCIAMIENTOS.**

La última etapa del procedimiento operativo de las Subastas de Financiamiento para la Construcción de Conjuntos Habitacionales, es el momento en que el Constructor recibe la asignación de recursos financieros y ejerce la primera disposición.

Este financiamiento tal como lo preverá la Convocatoria, deberá ser ejercido a partir del décimo día hábil inmediato siguiente a aquel en que el INFONAVIT le haya autorizado el Proyecto Ejecutivo.

Dicho financiamiento será ejercido con base en el porcentaje del monto solicitado y de conformidad al avance del programa de obra y flujo de caja del proyecto autorizado por INFONAVIT.

Asimismo, en caso de que también la Convocatoria lo señale, el Constructor tendrá derecho a ejercer una disposición del financiamiento para la adquisición del predio, por lo que se le deducirá una cantidad equivalente a los mismos porcentajes de la disposición y/o anticipo recibido, hasta la amortización de estos.

Finalmente, no omitimos manifestar que el motivo principal del desarrollo operativo de las subastas de financiamiento ha sido destacar la importancia que reviste dentro de los cambios en el aparato funcional del INFONAVIT, y en su momento determinar eficazmente cuáles son las ventajas y desventajas del mismo; punto que será motivo de análisis en el siguiente capítulo.

## **CAPITULO I V**

### **EL INFONAVIT Y SUS NUEVOS RETOS**

#### **4.1 LA EFICACIA DEL PROCEDIMIENTO OPERATIVO DE LAS SUBASTAS DE FINANCIAMIENTO.**

Durante 1994, el INFONAVIT ha estado operando en plenitud con el modelo de subastas, prueba de ello, es la Convocatoria publicada para el financiamiento de construcción de 45 mil viviendas, cifra muy superior a la de las anteriores subastas, planteando con esto la solidez de su Institución y un enorme reto, ya que de manera fehaciente deberá dar respuesta inmediata y eficaz a través de su sistema operativo a los Constructores interesados en participar.

Con las anteriores experiencias en subastas, el Instituto ha tratado de que el procedimiento actual sea más expedito y confiable y por supuesto, más atractivo.

Así pues, como se observa, en su última convocatoria el INFONAVIT ha dado pasos importantes y prueba de lo anterior, es que sólo permite que el Constructor presente su anteproyecto en un plazo máximo de 60 días posteriores a la asignación de sus recursos, haciendo a un lado los 180 días que marcaba anteriormente en las Reglas a que se Someterán las Subastas de Financiamiento para la Construcción de Conjuntos Habitacionales, provocando con esto, que el INFONAVIT actúe en la construcción de las viviendas más dinámicamente, además de optimizar sus recursos humanos.

Otro punto que le da especial énfasis a la eficacia de las subastas, son las garantías que presenta el Constructor, desde antes de iniciada la obra, hasta que ésta concluye, lo que permite al Instituto garantizar que su capital no se vea afectado o mermado por falta de capacidad financiera del Contratista, pudiendo en cualquier momento, como se establece, hacer efectivas esas garantías a favor del Instituto.

Trascendentales resultan también, las condiciones del financiamiento, ya que se aproximan a las del mercado, resultando beneficioso, dado que con esto, el INFONAVIT se encuentra dentro del camino de la modernización logrando estar a la par con las necesidades propias de sus derechohabientes y de la sociedad en general.

Asimismo, permite a través del sistema de Subastas, canalizar mejor calidad de vivienda y ofrecer mejores precios de las mismas a los trabajadores derechohabientes.

El Instituto, además, ha logrado que sus financiamientos tengan rendimientos, permitiendo con esto, su pronta recuperación financiera.

Estamos seguros que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, ha caminado por buena senda con su sistema de subastas, el cual se encuentra aún sujeto a cambios que, sin lugar a dudas le permitirán día con día, dar mejor respuesta a las necesidades de sus trabajadores derechohabientes y estar acorde con su renovación como Institución generadora de bienestar social.

Sin embargo, es necesario que el INFONAVIT se apoye en otras figuras que le permitan dejar de financiar obras, y que sólo actúe en la compra de éstas, creando las bolsas y tianguis de vivienda en el que los acreditados puedan conocer entre las diferentes alternativas y elegir el producto que mejor se adapte a sus posibilidades y preferencias.

## **4.2 LAS VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LAS SUBASTAS DE FINANCIAMIENTO.**

Primeramente, es de acentuarse que el Instituto al reorientar su esquema operativo y tratar de ser un organismo eminentemente financiero, una hipotecaria social (como se verá en el siguiente punto), tuvo que encontrar soluciones que garantizaran la pronta y adecuada aplicación de recursos, que venían viéndose irrecuperables, provocando la descapitalización del INFONAVIT.

Para mejor entender por qué el INFONAVIT procedió a efectuar modificaciones de tan relevante importancia, como la de subastar sus recursos financieros para la construcción de vivienda, resulta necesario descubrir en este punto, cuáles son en todo momento, las ventajas o beneficios que arrojan, el asignar sus recursos a través de un procedimiento, que en ocasiones provoca desventajas, como las de ser lento y engorroso.

Sin duda, entre las ventajas que el INFONAVIT obtiene con las subastas, es pura y simplemente por razones de conveniencia y moralidad, impidiendo mediante la observación estricta de sus reglas, el favoritismo hacia algunos Contratistas, que en ocasiones -aparte de no cumplir con sus obligaciones ante el Instituto- lograban que se les financiara dos o tres veces la misma obra.

La Subasta es un sistema que "Sirve al buen funcionario para cubrirlo de la maledicencia y sirve al mal funcionario para impedir sus manejos dolosos."<sup>83</sup>

Entre otros beneficios, encontramos que le permite al Instituto contar con un estado de liquidez, recuperando en tiempo y forma sus pasivos.

En el procedimiento de asignación de recursos, se tiene la gran ventaja, además de los elementos de costo, de que se considere la probable eficiencia y solvencia moral de los interesados, propiciándose con éste, además del

---

83.- BERÇAITZ, Miguel Ángel. Teoría General de los Contratos Administrativos. Segunda Ed. Depalma. Buenos Aires 1980. p.324

fortalecimiento y eficiencia del Instituto, una competitividad entre quienes aspiren al beneficio de dichos financiamientos, que en última instancia resultará en beneficio del propio trabajador.

Además de lo anterior, generará una mayor oferta de vivienda, así como cambios en las características de los créditos que él mismo otorgue y en las características de su asignación.

Asimismo, el trabajador tendrá plena libertad para elegir la vivienda que se encuentre a la par de su solvencia económica, estimulando con esto, que se construyan viviendas de mejor calidad, ya que el trabajador compraría únicamente la vivienda que satisfaga sus necesidades y sus preferencias.

A través de las subastas, se permite que se tome en cuenta la equidad así como su adecuado ejercicio, entre las distintas regiones y localidades del país, procurándose la desconcentración de zonas urbanas densamente pobladas.

Se considera, en consecuencia de todo lo anterior, el beneficio económico que representa al INFONAVIT el adjudicar sus recursos en las condiciones más favorables para los propósitos que persigue.

"Las ventajas de la Licitación son indudables pues asegura generalmente los precios más ventajosos, elimina los favoritismos y las colusiones dolosas en la contratación administrativa y permite un control eficaz. Sin embargo, tiene sus inconvenientes, pues el procedimiento resulta a veces lento y no siempre impide la aceptación de ofertas contrarias al interés público. Pero el saldo es tan favorable que no hay dudas sobre su conveniencia."<sup>84</sup>

"Se ha dicho que a veces resulta contraproducente, pues otorga un barniz de legalidad a verdaderas inmoralidades y provoca también el alejamiento de

---

84.- SAYAGUES LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo I. Propiedad Intelectual Reservada. Montevideo. 1963. p.553

quienes son reacios a los trámites lentos y engorrosos de la adjudicación."<sup>85</sup>

Sin embargo, "...constituye a la larga, el procedimiento más barato y mejor como lo prueba el hecho de que las mayores inmoralidades se han cometido y se comenten en ocasión de los contratos que se celebran sin cumplir con ello."<sup>86</sup>

De esto deducimos que si realmente el Constructor desea realizar actos que van en contra de los principios primordiales de las Subastas de Financiamiento a fin de que se le asignaren los recursos ¿qué beneficios le traería?; ¡si finalmente el Constructor tendría que terminar la obra! pagar las tasas de interés por el financiamiento, además de edificar vivienda de calidad, ya que de lo contrario tardaría en asignar su vivienda, trayéndole consigo, el pago de más intereses hasta que no concluya el trámite, así como también deberá entregar las pólizas de garantía contra daños, por lo que se considera que el fin específico de incurrir en alguna inmoralidad sería el de que el Constructor cuente con obra que le permita mantener su estabilidad económica.

#### **4.3 LAS NECESIDADES DE FORTALECER NUEVAS FIGURAS OPERATIVAS DE FINANCIAMIENTO QUE PERMITAN LA CREACIÓN DE MAYOR Y MEJOR VIVIENDA.**

Indiscutible resulta fortalecer, asegurando su buen funcionamiento, a todas aquellas figuras operacionales con que cuenta el INFONAVIT, aparte del sistema de subasta, para dar solvencia a sus grandes compromisos como organismo de vivienda.

Para obtener tales fines, el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los

85.- BERÇAITZ, Miguel Ángel. Teoría General de los Contratos Administrativos. Segunda Ed. Depalma. Buenos Aires 1980. p.325

86.- Ibidem.



Trabajadores, atendiendo a los artículos 16, fracción IX y 42, fracción I de su Ley, procedió a someter a la consideración del H. Consejo de Administración, el Instructivo de Presentación, Evaluación y Aprobación de los Paquetes de Vivienda en Línea II.

Dicho documento fue aprobado el 16 de junio de 1993, definiéndose en el mismo los procedimientos, conceptos, atribuciones y los órganos colegiados competentes para aplicarlos.

El Paquete de Vivienda en Línea II, es el "...desarrollo del programa de construcción de viviendas nuevas, terminadas, en proceso de construcción o por incluirse que no sean financiadas por el INFONAVIT."<sup>87</sup>

Los Paquetes de Vivienda en Línea II, se encuentran financiados por los Constructores, los cuales en muchos casos se encuentran apoyados por el crédito bancario, lo que permite ofrecer tasas bajas y acceder a viviendas de menor precio.

Es pertinente aclarar que en estos Paquetes de Vivienda en Línea II, el Constructor no recibe crédito del INFONAVIT.

Por otra parte, también debemos puntualizar que el trabajador puede ordenar al Instituto para que, con cargo en su crédito, ministre anticipos al Contratista.

Sin lugar a dudas, lo anterior arrojará enormes beneficios hacia el Contratista ya que éste coloca sus viviendas antes de terminar de construirlas y además le permite financiarse en buena medida, con los respectivos créditos individuales.

---

87.- Instructivo de Presentación, Evaluación y Aprobación de los Paquetes de Vivienda en Línea II. Segunda Ed. Multiservicios Impresos, México, 1993. p.6.

"Otro aspecto atractivo para el oferente de Paquete de Vivienda en Línea II, es el redescuento que puede realizarse antes de que se cubran los Créditos Puente. Esto significa que los bancos pueden recuperar sus fondos anticipadamente si acuden al INFONAVIT y éste descuenta los Créditos Puente, conservándose la relación crediticia entre el banco y el Instituto. Este mecanismo estimula a la banca a colocar sus fondos para construcción de Viviendas de Interés Social y permite al INFONAVIT obtener mayor productividad financiera."<sup>88</sup>

Por otro lado, "El Sector Empresarial recogerá y asumirá la responsabilidad conjuntamente con el Instituto, velará porque exista el producto -la vivienda- asequible a los trabajadores, dentro del marco de limitaciones que plantean los montos de crédito, con las especificaciones requeridas para que sea una vivienda digna."<sup>89</sup>

Quizá la figura de Paquete de Vivienda en Línea II, no resulte precisa y estratégica para algunos, pero sin embargo ha logrado ser congruente con la construcción de vivienda, tal y como se demuestra con el Anexo 4 que se incluye al presente estudio.

El INFONAVIT deberá ser cada vez más evolutivo de conformidad a las experiencias que arrojen sus contrataciones, bajo el sistema de Paquete de Vivienda en Línea II.

A continuación se presenta un cuadro comparativo entre las promociones de vivienda y los Paquetes de Vivienda en Línea II que actualmente maneja el Instituto; esto con el fin de apreciar el fortalecimiento que estos últimos le han proporcionado al INFONAVIT.

---

88.- INFONAVIT. Una hipotecaria Social. Multiservicios Impresos, México, 1994. p.5.

89.- CATALAN VALDES, Rafael. Las Nuevas Políticas de Vivienda. Fondo de Cultura Económica. México, 1993. p. 139

## **PROMOCIONES DE VIVIENDA**

Se publicaba Convocatoria para presentar solicitudes de promociones de vivienda de acuerdo a los programas de inversión del Instituto en las localidades previamente determinadas, financiando completamente la construcción de viviendas a través de promociones sindicales y no sindicales

La predemanda, base fundamental de la promoción, se constituía con la relación de trabajadores derechohabientes calificados por el Instituto, quien identificaba a los susceptibles de crédito, aún cuando en realidad un número importante de los trabajadores era sustituido por los promotores al momento de la individualización del crédito.

Los financiamientos para construcción de vivienda, adquisición y urbanización del terreno, obras e infraestructura de servicios y equipamiento urbano, eran propuestos por organizaciones sindicales o por grupos de trabajadores no sindicalizados a través de promotores.

## **PAQUETE EN LINEA II**

Se publica invitación abierta para que se presenten ofertas de vivienda de interés social susceptible de colocarse entre los derechohabientes del INFONAVIT, construidas con el financiamiento ajeno al Instituto y sin predemanda establecida.

Al haber autorizado el Paquete, se entrega a la Constructora una relación de posibles adquirentes de vivienda, quienes se califican conforme a las reglas de crédito vigentes. El derechohabiente ejerce libremente su crédito.

El Oferente o cualquier Constructor, presenta su oferta sin requerir de intermediarios. Las obras de infraestructura y de equipamiento urbano corresponden a las Autoridades Federales, Locales y Municipales.

Una vez presentadas, recibidas e integradas las promociones de vivienda, eran dictaminadas por el Comité de Promociones de Vivienda, conjuntamente con la Delegación Regional, previa consulta a los sectores Empresarial y Obrero.

El estudio financiero de las promociones seleccionadas, se presentaba al Consejo de Administración para su aprobación.

El Promotor designaba, en la presentación preliminar de la promoción, a la empresa o empresas constructoras previamente registradas en el Padrón de Constructores del INFONAVIT, que se harían cargo de la realización de las obras.

El Promotor designaba a la fiduciaria que se haría cargo del manejo del fideicomiso para el desarrollo de la promoción.

Las viviendas financiadas por este medio, eran entregadas a los derechohabientes mediante un promotor de vivienda.

El Comité Interno de Análisis de Operaciones, emite opinión sobre los paquetes que reúnan las características adecuadas y los somete a consideración de la Dirección General, la que a su vez, los presenta a la Comisión del Consejo de Administración para su aprobación.

La Constructora puede ser el oferente y es necesario el registro en la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción.

El oferente se encarga del financiamiento de la obra. el INFONAVIT no adquiere obligación jurídica ni financiera frente al oferente. Este debe otorgar garantías de cumplimiento de su oferta.

Los créditos son individualizados y se entregan al derechohabiente, sin la intervención de gestores o promotores de vivienda. El derechohabiente ejerce libremente su crédito.

El Instituto adquiriría terrenos.

El INFONAVIT era dueño de la obra, porque estaba en sus terrenos y se construía con sus recursos. A través del fideicomiso se construía por su cuenta y en nombre del Instituto.

La revisión del Proyecto Ejecutivo, presupuesto y programa de obra, entre otros eran revisados y corregidos, en su caso, por el INFONAVIT por lo que se responsabilizaba de los mismos.

El Instituto avalaba las estimaciones de obra presentadas por la constructora y autorizadas por la supervisión fiduciaria, por lo que era corresponsable de las mismas.

En las promociones de vivienda, el Instituto asumía la responsabilidad frente a los trabajadores adquirentes y frente a las Autoridades Locales sobre las viviendas construidas. (Municipalización, infraestructura y equipamiento).

No se compra tierra; el INFONAVIT puede vender terrenos de su reserva territorial para la construcción de viviendas en paquete.

Tanto la compra del terreno, como la construcción de la vivienda corren por cuenta del Oferente y no son financiados por el Instituto.

El Proyecto Ejecutivo debe cumplir con la reglamentación local vigente.

El Oferente informa con dos meses de antelación que ha celebrado contrato con el acreditado, con ello recibe un primer pago parcial si el trabajador libremente así lo decide y con cargo a su crédito, siempre y cuando la obra ejecutada presente un avance de cuando menos el 50 %.

La responsabilidad de la calidad de las viviendas y la municipalización las asume el constructor, la dotación de la infraestructura y equipamiento urbano, corresponde a las Autoridades Federales Locales y Municipales.

Los Paquetes de Vivienda en Línea II, constantemente deben fortalecerse, ya que están sujetos a un proceso permanente de perfeccionamiento, entre la demanda y la oferta de vivienda de interés social, que al mismo tiempo hace posible incrementar la disponibilidad habitacional. El Instituto cuida la demanda y los constructores, promotores e instituciones bancarias generan la oferta.

De esta manera, el INFONAVIT, aplicando factores diversos ha tratado en su especialización, el de rodear a los Paquetes de Vivienda de posturas firmes, que actualmente lo han llevado a elevar la calidad del sistema.

Una de estas posturas ha sido la "...racionalización de los costos de las viviendas que directa e indirectamente genera, para así proteger el patrimonio de los trabajadores y ampliar el número de créditos que asigna."<sup>90</sup>

Respuesta a lo anterior, es que el INFONAVIT no considera ningún incremento en el costo de la vivienda durante la obra, es decir que el Instituto al formalizar su operación con el constructor lo hace mediante precio alzado, en un contrato de Promesa de Venta, en donde bajo su propio riesgo, ejecuta las obras, sin que el INFONAVIT y sus derechohabientes se vean afectados.

Finalmente, es de precisarse que para estimular el fortalecimiento de dicha figura, además de su estabilización, dado que no es una nueva modalidad, aunque sí su implementación, el INFONAVIT deberá crear mecanismos suficientes, donde realice acciones administrativas expeditas, que lo conlleve a responder exitosamente ante sus compromisos de vivienda, a través de la modernización de su organización y estructura, a fin de cumplir de mejor manera con sus propósitos.

#### **4.4 EL INFONAVIT COMO ORGANISMO DE CARACTER FINANCIERO, COMO UNA HIPOTECARIA SOCIAL**

Como lo hemos tratado a lo largo de este análisis, las reformas de febrero

---

90.- INFONAVIT. Una hipotecaria Social. Multiservicios Impresos. México. 1994. p.6

de 1992, transformaron al INFONAVIT, como resultado de las nuevas políticas de vivienda, en donde empezó el nuevo funcionamiento del aparato operativo del Instituto, quedando con ello sentadas las bases para el cambio estructural cuyo propósito es el de conciliar el carácter social del Organismo, con una operación eficiente de gestión financiera; en otras palabras, en donde se pretende que el INFONAVIT, además de ser una Institución Social, se convierta en una auténtica Hipotecaria Social, consolidando el gran esfuerzo de ahorro social de largo plazo, adecuando al Instituto a la nueva economía de productividad y eficiencia.

Por lo anterior, el INFONAVIT ha tenido que contar con una estructura más dinámica, acorde a sus procesos básicos equiparables en su modernidad a una hipotecaria, alcanzando una organización más eficiente para conseguir sus objetivos sociales.

Así pues, el INFONAVIT como una Hipotecaria Social, ha ampliado actualmente la gama de opciones, en lo que respecta a los créditos otorgados a los trabajadores derechohabientes, de tal modo que estos puedan escoger lo que más satisfaga sus necesidades, desde luego, en la medida de sus posibilidades de amortización.

Asimismo, ha incrementado los rendimientos a los derechohabientes que no han recibido un crédito, además de que ha concentrado esfuerzos, como lo hemos tratado en el anterior capítulo, para encontrar mecanismos que permitan un mejor dinamismo y a la vez, un completo aseguramiento de la correcta asignación de financiamientos para la Construcción de Conjuntos Habitacionales.

Actualmente se encuentra promoviendo esquemas como los Paquetes de Vivienda en Línea II, que ya fueron estudiados en el anterior subtema, los que definitivamente vinculan la oferta con la demanda.

Por otro lado, ha celebrado convenios con la Banca Nacional con objeto de acordar que ésta asuma la corresponsabilidad de financiar los Créditos Puente para la construcción de la vivienda.

También ha puesto en marcha programas que han permitido al Instituto desarrollar un programa de innovación que le permita funcionar mejor, que cueste menos y que proporcione un mejor servicio a sus derechohabientes.

Ha elevado la productividad financiera y mantenido una buena capitalización del Fondo Nacional de la Vivienda, además de que ha estimulado la pronta recuperación de los créditos otorgados.

Como puede apreciarse, se ha tratado que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, actúe como un organismo con prácticas más sanas y con normas de gestión financiera a través de la productividad, la competencia, la calidad y la eficiencia, además de contar con un carácter eminentemente social que lo conlleve a la verdadera justicia social que ha manifestado con gran precisión a la ya tan oprimida clase trabajadora mexicana.

#### **4.5 EL INFONAVIT Y OTRAS INSTITUCIONES DE VIVIENDA.**

En últimas fechas, el problema de vivienda en nuestro país, ha tomado nuevos caminos, prueba de ello es la creación de un sistema operativo que en forma transparente y eficiente, como lo hemos desarrollado a lo largo del presente estudio, ha llegado a impulsar al INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES -INFONAVIT-, reflejándose con esto el gran reto que el Carlos Salinas de Gortari fijó en su PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994, en donde contempla en sus líneas de política, "...asignar prioridades en la atención a las necesidades básicas de la población, de acuerdo con el carácter y la urgencia de las demandas en la consulta popular, a saber: agua potable, vivienda..."<sup>91</sup> y, más adelante, nos advierte que la política de vivienda del país, se encausará a lograr los siguientes objetivos:

91.- PODER EJECUTIVO FEDERAL. Plan Nacional de Desarrollo. 1989-1994. Secretaria de Programación y Presupuesto. México, 1989 p.105 .



**"-Avanzar en el cumplimiento del precepto Constitucional de que cada familia cuente con una vivienda digna y decorosa,**

**-convertir a la vivienda en un factor fundamental para el ordenamiento racional de los asentamientos humanos en el territorio nacional y**

**-aprovechar el efecto multiplicador que tiene la vivienda en la actividad económica para reactivar el aparato productivo y promover el empleo."<sup>92</sup>**

El INFONAVIT es pues, un organismo descentralizado que ha cambiado su esquema operativo, al asegurar una mayor apertura del mercado libre de vivienda a los derechohabientes del Instituto.

El Instituto ante otros organismos de vivienda, como son el Fondo de Operación y Descuento Bancario (FOVI) o fondo de Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE) entre otros, es una Institución generadora de vivienda que se asemeja a aquellas en algunos de sus objetivos, en donde la vivienda es la misma, lo que varía son las fuentes de financiamientos, así como las condiciones del mismo; esto es sano ya que cada Institución es independiente, tiene su propio mercado y su razón de ser.

En la medida que se conserve lo anterior, permitirá que se sigan ofreciendo nuevas alternativas para combatir la gran falta de vivienda que sufre nuestro país, en virtud de ser el primer país del mundo, que tiene el nivel más alto de población.

Con el propósito de satisfacer algunas de nuestras inquietudes, que versaron al inicio del presente trabajo, en el sentido de estar en posibilidad de determinar el grado de importancia que reviste el INFONAVIT y otras Instituciones de Vivienda ante la gran complejidad del problema de vivienda, y en su momento verter cuáles son sus esquemas operativos para asignar créditos y recursos.

---

92.- Ibidem. p.p. 112 y 113

Primeramente hablaremos del fideicomiso que constituyó el Banco de México, denominado FONDO DE OPERACION Y DESCUENTO BANCARIO A LA VIVIENDA (FOVI), el que fue creado el 10 de abril de 1963. Con él, se pone en marcha el programa financiero de vivienda mexicana, en donde se tomaron dos aspectos fundamentales.

- "a) Se considera que la vivienda de interés social en que se invierten los Recursos Bancarios debe destinarse a un sector de la población que, aunque de ingresos reducidos, los tiene suficientes para cubrir las amortizaciones con que pagará su vivienda en un término más o menos largo.
  
- b) Se estableció como vivienda de interés social aquella cuyo valor estuviera dentro de las posibilidades de pago de dicho sector, de manera que no resultara oneroso en el presupuesto familiar de personas de escasos recursos y que permitiera proporcionarles alojamiento en un ambiente físico y social que satisficiera los requisitos indispensables de seguridad, higiene, decoro, dotadas de los servicios sociales correspondientes, y que por su calidad y durabilidad, fuera garantía efectiva para la Banca Privada."<sup>93</sup>

El FOVI, tiene por objeto otorgar apoyo financiero a las instituciones de crédito, mediante préstamos y créditos relacionados con operaciones hipotecarias para la vivienda de interés social, así como fijar las características de los créditos que los bancos otorguen en relación con dicha vivienda.

El FOVI, dió apoyo, inicialmente, junto con FOGA, que formaba parte de aquel, el cual se extinguió en 1985, a las primeras promociones de vivienda de interés social en la Ciudad de México y Monterrey, desarrollándose tanto por el propio FOVI, como por Gobiernos Estatales.

---

93.- ROCHA BANDALA, Juan F. Habitación al Trabajador. Talleres Grafitec impresores. México, 1981. p.p 256-257

El FOVI es un fideicomiso que fue facultado para "...establecer las medidas necesarias para que los planes individuales, correspondan a los lineamientos que por su conducto señalen las autoridades, de manera que satisfagan, además de las condiciones urbanísticas y arquitectónicas idóneas, la resolución en la escala regional y nacional de las necesidades de vivienda de los sectores de bajos ingresos."<sup>94</sup>

Entre sus primeras construcciones, encontramos la Unidad Loma Hermosa en la Ciudad de México, integrada por 76 edificios que contiene 1,648 departamentos; más tarde se construyó con recursos de la American Federation of Labor and Congress of Industrial Organization, la Unidad Presidente Kennedy que consta de 3,104 departamentos, ubicada en la colonia Jardín Balbuena de la Ciudad de México y más tarde otras como la Unidad Mixcoac-Lomas de Plateros, Lindavista-Vallejo, Corazones de Manzana o Ciudad Labor, en Tultitlán, Estado de México.

En otro punto, es importante señalar que el FOVI se caracteriza por ser el primero en fomentar la actividad de promotores de vivienda de interés social, así como el fomento del mejoramiento de la construcción de vivienda y la reducción de sus costos.

En lo que se refiera a su sistema operativo nos encontramos con que ha establecido un sistema de subastas para los recursos del FOVI, creado por el Lic. Marín Maydon Garza, cuyo fin específico es garantizar la transparencia en el otorgamiento de recursos. En este esquema algo que destaca, son los cajones ordenados en función de los recursos del adquirente, el cual fue reemplazado por un procedimiento que fija topes de valor de viviendas.

Otro sistema operativo fue el que surgió en 1984, debido a la crisis económica y a los altos índices inflacionarios, lo que llevó al FOVI a tener que utilizar el sistema llamado refinanciamiento, "...el cual permitía al sistema operar,

---

94 - ORGANISMO OFICIAL DE LA FEDERACION NACIONAL DE PROMOTORES INDUSTRIALES DE VIVIENDA, A.C. "30 AÑOS DEL FOVI. PROVIVIENDA. Bimestral p.23

aún en condiciones de alta inflación. En éste, el adquirente pagaba al inicio únicamente parte de los intereses sobre el capital, mientras el resto se refinanciaba anualmente en función de la evolución de las tasas de interés vigente".<sup>95</sup> Este sistema a la fecha viene operando.

Por otra parte el FOVI, tuvo que cambiar aún más, al igual que el INFONAVIT, para dar mayores alternativas a la vivienda. El FOVI, en primer lugar, modificó su marco legal, para poder financiar viviendas usadas, capital de trabajo, equipamiento de promotores, enganches, etc.

En 1993, el FOVI otorgó líneas de crédito a los bancos por 440 millones de nuevos pesos, asimismo, resultaron exitosas las subastas donde lograron colocar 124 mil derechos, asignándose a los bancos líneas de crédito para construcción de más vivienda.

Con el fin de apoyar el programa, "...el Gobierno del Presidente Salinas consideró conveniente establecer un esquema especial de incentivos que consiste en:

- 1.- Recursos por 3 mil millones de nuevos pesos.
- 2.- Una nueva modalidad de garantías.
- 3.- Una tasa de interés fija en términos reales, y
- 4.- Una capitalización más favorable."<sup>96</sup>

Actualmente el FOVI debió adquirir, según su Plan de Compromisos para financiamiento, 147 mil viviendas, mediante el sistema de subastas que se encuentra previsto en las Condiciones Generales de Financiamiento a los Acreditados de la Banca, donde se señalan los "Créditos de largo plazo

---

95.- Ibidem. p. 33

96.- Ibidem. p. 42

derivados de las Subastas a promotores o a bancos, Créditos de medio plazo derivados de Subastas a bancos, Créditos de medio plazo derivados de Subastas a promotores y Subastas."<sup>97</sup>

Como podemos observar, el FOVI actualmente le da preferencia a las viviendas de menor valor y a las localidades del interior de la República.

Definitivamente, el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, a la fecha ha tenido grandes avances, no sólo en la construcción de vivienda, sino también en su estructura y funcionamiento operacional

Otro importante organismo público de vivienda es el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, comúnmente conocido como FOVISSSTE.

El FOVISSSTE es un organismo que quedó debidamente instalado el 28 de diciembre de 1972. Sus objetivos institucionales son similares a los del INFONAVIT en el sentido de otorgar créditos que permitan a los trabajadores adquirir viviendas en propiedad, construirlas, mejorarlas o redimir pasivos por éstas, así como financiar la construcción de viviendas nuevas para ser adquiridas por los trabajadores.

Sin embargo, actualmente en el FOVISSSTE, dentro del campo de la simplificación administrativa y desconcentración, se vienen realizando diversas acciones, entre las que encontramos las siguientes:

"-Hicieron posible que los trámites de otorgamiento de crédito, devolución de depósitos, avalúo de predios, pago de contratistas, captación del entero de cuotas y aportaciones y los descuentos a sueldos por el otorgamiento de préstamos hipotecarios, no rebasaran de 30 días.

---

<sup>97</sup>-FONDO DE OPERACION Y DESCUENTO BANCARIO A LA VIVIENDA. Condiciones generales de Financiamiento. México. 1993 p p. 2 y 3

-Permitieron reducir los tiempos de entrega de vivienda mediante la preadjudicación en el momento en que la construcción llevara un avance del 70%.

-Establecieron mecanismos de coordinación, asesoría y supervisión a las subdelegaciones de vivienda en lo relativo a autoadministración de módulos sociales

-Establecieron un conducto expedito de información con el Registro Público de la Propiedad y del Comercio para verificar la existencia de propiedades de los derechohabientes.

-Permitieron un procedimiento para la implementación de los nuevos programas de autogestión, crédito a la palabra y mejoramiento de vivienda.

-Lograron que, en algunas Entidades Federativas, los títulos de propiedad y la cancelación de gravámenes se otorgaran sin intervención de notarios públicos, y finalmente hicieron posible que se instalara, en todas las subdelegaciones, un sistema de recuperación de crédito que facilitara la labor de cobranza.<sup>98</sup>

El financiamiento de este Fondo proviene fundamentalmente de los aportes del sector público, característica que lo diferencia del INFONAVIT.

Los programas principales del FOVISSSTE son, actualmente, los siguientes:

-Adquisición por cuenta propia a terceros.

-Construcción en terreno propio.

---

98 - CATALAN VALDES, Rafael. Las Nuevas Políticas de Vivienda. Fondo de Cultura Económica, México. 1993, p.p. 152 y 153.

- Redención de pasivos.
- Ampliación o mejoramiento de viviendas.
- Compra de terrenos con servicios.
- Vivienda financiada.
- Línea de coinversión
- Programa de autogestión (crédito a la palabra y casa propia)

Con las últimas 4 líneas se fortaleció una de las necesidades más apremiantes: la capacidad financiera del Fondo de la Vivienda. Las líneas de cofinanciamiento y coinversión, son aquellas donde el FOVISSSTE cubre el enganche y los gastos de escrituración y la construcción es financiada por la banca, logrado esto, con la capacidad de ahorro de los derechohabientes.

Finalmente el FOVISSSTE, con el objeto de abatir la descapitalización del Fondo y los subsidios modificó su sistema financiero, estableciendo montos máximos para cada línea de crédito e implantándose un nuevo sistema de otorgamiento y recuperación de créditos.

Habiéndose hecho referencia a las anteriores Instituciones de Vivienda, hemos creído que resulten suficientes para nuestro estudio, sin embargo, al final del presente trabajo, se encuentran todas aquellas Instituciones que colaboran para la construcción de vivienda y sus metas logradas en 1992, observándose que el país se encuentra en un entorno cambiante, en donde los organismos sufren grandes cambios en sus esquemas operacionales, estructurales y funcionales a fin de afrontar con éxito, los grandes retos que adquieren día con día con el Pueblo Mexicano.

A lo anterior el INFONAVIT ha respondido en gran escala, tal es el caso de lo aquí tratado, pudiéndose observar que, aun con los grandes vicios que sufre

nuestra Institución, ha llegado a alcanzar los niveles más altos de producción de vivienda, llevando así la batuta ante otros organismos, lo que redundará necesariamente en que el INFONAVIT es actualmente un organismo más progresivo e innovador y que cada día se preocupa por velar para que las áreas más desprotegidas no se vean afectadas y su nivel de vida, como lo señala el espíritu del Constituyente del 1917, sea más digno y decoroso.

El INFONAVIT es ahora, un organismo que cumple con sus retos, signo de tiempos nuevos.



**Anexo 1**

PAPEL MEMBRETADO DE LA EMPRESA CONSTRUCTORA

FECHA:  
REFERENCIA: Solicitud de inscripciónInstituto del Fondo Nacional de la  
Vivienda para los Trabajadores  
PRESENTEMe permito solicitar la inscripción de mi empresa, para participar en  
la Subasta cuyos datos a continuación proporciono:**I. DE LA SUBASTA**

- . Clave \_\_\_\_\_
- . Fecha límite de la inscripción \_\_\_\_\_
- . Entidad \_\_\_\_\_
- . Localidad \_\_\_\_\_

**II. DEL CONSTRUCTOR**

- . Nombre del Constructor \_\_\_\_\_
- . Domicilio \_\_\_\_\_
- . Núm. de registro INFONAVIT \_\_\_\_\_
- . Teléfono \_\_\_\_\_
- . RFC \_\_\_\_\_
- . NUMERO PATRONAL DE EXPEDIENTE DEL INFONAVIT \_\_\_\_\_

**Anexo 2**

123

FECHA:

**CUOTA DE INSCRIPCION**

**I. IDENTIFICACION DE LA SUBASTA**

- . CLAVE DE LA SUBASTA \_\_\_\_\_
- . VIVIENDAS A CONSTRUIR \_\_\_\_\_
- . LOCALIDAD \_\_\_\_\_
- . ENTIDAD \_\_\_\_\_
- . NUM. DE REG. DEL ANTEPROYECTO \_\_\_\_\_
- . FECHA DEL ANTEPROYECTO \_\_\_\_\_

**II. CALCULO DEL IMPORTE**

Número de viviendas	Valor estimado por vivienda en VSMMDF
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____

- . Valor estimado del total \_\_\_\_\_ en \_\_\_\_\_ VSMMDF
- . Cheque número \_\_\_\_\_
- . De fecha \_\_\_\_\_
- . Del Banco \_\_\_\_\_
- . Nombre y Núm. de registro de la constructora \_\_\_\_\_
- . El postor o representante legal \_\_\_\_\_
- . \_\_\_\_\_  
(Firma del representante legal)

**Anexo 3**

Fecha:  
Referencia: Presentación de postura y depósito de garantía  
Clave de subasta:  
Núm. de Reg. anteproyecto:  
Núm. de viviendas:  
Monto del financiamiento solicitado:  
Ubicación:

INFONAVIT  
Secretaría Técnica del Comité  
de Análisis de Anteproyectos,  
PRESENTE

Anexo copia del recibo expedido por la Tesorería del INFONAVIT, por concepto del cheque recibido a favor del INFONAVIT, por el importe del 1 al millar sobre el monto del financiamiento solicitado, que garantiza la seriedad de mi postura; en el entendido de que me será devuelto en caso de no recibir financiamiento. Asimismo, adjunto la constancia de que he entregado el sobre cerrado con el pago efectuado por concepto del 50 por ciento restante del 0.5 al millar del monto del financiamiento, por la inscripción para participar como postor en la subasta de referencia; así como sobre cerrado que contiene la postura para participar en la subasta indicada al rubro.

NOMBRE Y FIRMA DEL  
CONSTRUCTOR

Anexo 4

125

ORGANISMO	UNIDADES CONCLUIDAS	INVERSION EJERCIDA (Miles de NS)
INFONAVIT	89,033	5,304,200.0
FQVISSSTE	34,977	843,188.4
FQVI	24,638	1,016,778.0
SOCIEDADES DE CREDITO-BANCA	129,382	20,991,000.0
BANCOFAS	11,748	369,490.5
FONNARO	39,205	470,733.4
PEMEX	3,189	555,555.4
C F E	2,583	51,370.4
FQVIM - ISSFAM	4,129	233,093.3
FNICESU	4,515	276,266.5
FICAPRO	2,142	85,569.2
ORGANISMOS ESTATALES	17,919	297,612.4
FICELAC	106	2,553.0
FIDACA	93	4,644.0
INCOSUSA, S.A. DE C.V.	0	8,613.6
FRALM	96	27,856.9
PRONASOL	65,133	73,160.5
<b>TOTAL</b>	<b>429,868</b>	<b>10,674,923.5</b>

FUENTE: SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL

Anexo 5

CUADRO EJECUTIVO DE PAQUETES DE VIVIENDA LINEA II  
CALENDARIO DE ENTREGA DE VIVIENDA

NO DE VIVIENDAS CONTRATADAS	1 9 9 4												1 9 9 5											
	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPT	OCT	NOV	DIC	ENERO	FEB	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPT	OCT	NOV	DIC			
68,084	126	822	2306	5933	5214	5556	3803	4866	4029	1416	3457	2848	6786	5308	4553	3247	2845	3102	877					

1 9 9 5				
ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	
			600	

FUENTE: Oficina de Fideicomisos de Inversión, Admón. y Contratos Varios de INFONAVIT.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** La Seguridad Social es un principio de justicia y de igualdad social que se convierte en un derecho de todos y que transminando el campo del problema de la vivienda, la complementa, haciendo más integral el propósito de atender el bienestar social.

**SEGUNDA.-** La solución al problema habitacional de los trabajadores, ha significado un factor indispensable para la elevación de su nivel de vida, por ello la lucha que se ha mantenido a lo largo de nuestra historia, de Constitución en Constitución, y que ha llevado a consagrar sin lugar a dudas uno de lo mejores documentos que la historia del hombre ha acogido, la Constitución Mexicana de 1917, donde se consignan los derechos sociales más anhelados del pueblo mexicano.

**TERCERA.-** La creación en 1972 del INFONAVIT, no sólo permitió cumplir con el objetivo que se propuso el Constituyente de 1917, sino que además facilitó a los trabajadores la adquisición de una vivienda digna y decorosa, permitiendo crear fuentes adicionales de trabajo en los sectores más necesitados de la población, traduciéndose igualmente en una mayor demanda de artículos de consumo, alentando todas las actividades económicas.

**CUARTA.-** Las Reformas a la Ley del INFONAVIT del 14 de febrero de 1992, responden a los principios plasmados en la fracción XII, del Apartado A del Artículo 123 Constitucional, donde se reitera el derecho de los trabajadores de obtener una vivienda digna y decorosa, fortaleciendo al mismo tiempo la estructura orgánica y operativa del INFONAVIT.

**QUINTA.-** Las Subastas en el Derecho Mexicano, actualmente han venido cumpliendo con su trascendental función, como son las de obtener las mejores

condiciones de precio, calidad, financiamiento y oportunidad, además de imparcialidad, honradez y sobre todo la de ser un evento rodeado de moralidad, resultando necesario fortalecer esta figura, de tal suerte que opere con las condiciones más idóneas para todo aquel cuya función lo obligue a apegarse a tal figura.

**SEXTA.-** La doctrina considera que las Subastas y las Licitaciones son figuras sinónimas, sin embargo creemos que la Licitación es el género de otras figuras como la Subasta, o inclusive el Concurso, ya que cada una de éstas, particulariza en sus objetivos y la Licitación sólo generaliza los procedimientos a seguir.

**SEPTIMA.-** El INFONAVIT ha confeccionado un procedimiento operativo de Subastas de Financiamiento, que le ha permitido administrarse de manera más eficiente dejando su participación en tareas constructivas, asemejándose más a las de un banco especializado en vivienda.

**OCTAVA.-** El INFONAVIT debe dejar de financiar la construcción de vivienda para convertirse en una auténtica hipotecaria social, en donde las Subastas de Financiamiento para la Construcción de Conjuntos Habitacionales sólo tiendan a ser circunscritas en los casos en los que el mercado local no reaccione y se requiera impulsar la generación de vivienda.

**NOVENA.-** Los Paquetes de Vivienda en Línea II, es aquella figura operativa que el INFONAVIT debe fortalecer y vigorizar, ya que con ella, éste no tiene que financiar la construcción de vivienda, y en donde además, incrementa la disponibilidad habitacional para los derechohabientes que adquieren su vivienda a menor precio, y sin que ésta pierda la calidad tan cuidada por el Instituto.

**DECIMA.-** El INFONAVIT es una Institución generadora de vivienda que ha dado pasos firmes en su esquema operativo, y que a pesar de su descapitalización, es el Organismo que a la fecha viene fungiendo como la Institución que afronta más exitosamente sus retos ante el grave problema de carencia de vivienda que azota a nuestra sociedad.

**DECIMAPRIMERA.-** Del estudio efectuado a las Subastas de Financiamiento se desprende que, para que este nuevo sistema implementado por el INFONAVIT sea más efectivo en su aparato operativo, deberá estar más acorde con la situación económica del país.

**DECIMASEGUNDA.-** La eficacia del procedimiento operativo de las Subastas depende también de la reducción de los plazos que prevalecen durante el mismo; los que van desde la Convocatoria e inclusive hasta la entrega de la vivienda a los derechohabientes, logrando con esto optimizar los recursos humanos del Instituto, así como hacer más expeditivos los beneficios al trabajador y obtener precios de venta mínimos en las viviendas.

**DECIMATERCERA.-** Se considera como otro mecanismo que ayudaría a lograr una alta efectividad en la operatividad de las Subastas de Financiamiento el que la tasa de interés que ofrece el Postor, sea fija e invariable, logrando así que el financiamiento, en caso de ser asignado, no se vea afectado con los altos índices inflacionarios del país provocando que los intereses se vuelvan, en ocasiones, impagables por el Postor y por ende, esto se vea reflejado en los costos financieros de las viviendas, en donde finalmente el trabajador derechohabiente tendrá que absorber los elevados, y frecuentemente inalcanzables costos de las viviendas.



**BIBLIOGRAFIA**

- 1.- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS Declaración Universal de Derechos del Hombre. Lake Succes, 1949.
- 2.- BAZDRESCH, Luis. Garantías Constitucionales. Segunda Ed. Trillas. México, 1983.
- 3.- BERÇAITZ, Miguel Ángel Teoría General de los Contratos Administrativos. Segunda Ed. Depalma. Buenos Aires, 1987.
- 4.- BIELSA, Rafael. Los Conceptos Jurídicos y su Terminología. Tercera Ed. Depalma. Buenos Aires, 1987.
- 5.- BIELSA, Rafael. Principios de Derecho Administrativo. Tercera Ed. Depalma. Buenos Aires, 1963.
- 6.- BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Vigésimacuarta Ed. Porrúa. México, 1992.
- 7.- CANTON MOLLER, Miguel Derecho del Trabajador Burocrático Segunda Ed. Depalma. Buenos Aires, 1987.
- 8.- CASTRO, Juventino V. Lecciones de Garantías y Amparo. Porrúa. México, 1974.
- 9.- CATALAN VALDES, Rafael Las Nuevas Políticas de Vivienda Fondo de Cultura Económica. México, 1993.
- 10.- DAVALOS MEJIA, Carlos. Títulos y Contratos de Crédito. Quiebras. Harla. México, 1990.
- 11.- DAVALOS, José Derecho del Trabajo I. Porrúa. México, 1985.
- 12.- DE BUEN, Nestor. Derecho del Trabajo. T. II Novena. Ed. Porrúa, México, 1992.

- 13.-DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. I. Décima tercera Ed. Porrúa. México, 1993.
- 14.-DROMI, José Roberto. La Licitación Pública. Tercera Ed. Astrea. Buenos Aires, 1985.
- 14.-GARRIDO FALLA, Fernando Tratado de Derecho Administrativo. Vol. II. Décima Ed. Técnos. Madrid, 1992.
- 15.-GARRIGUES, Joaquin. Curso de Derecho Mercantil. T. II. Novena Ed. Porrúa. México, 1993.
- 16.-INEGI. Estadísticas Históricas de México. México, 1986.
- 17.-INFONAVIT Una Hipotecaria Social. Multiservicios Impresos. México, 1994.
- 18.-MORENO, Daniel Derecho Constitucional Mexicano. Novena Ed. Pax, México, 1985.
- 19.-MUÑOZ RAMON, Roberto Derecho del Trabajo. T.I. Porrúa. México, 1976.
- 20.-NORIEGA C., Alfonso. La Naturaleza de las Garantías Individuales en la Constitución de 1917. UNAM. México, 1967.
- 21.-PADILLA, Miguel M. Lecciones sobre Derechos Humanos y Garantías. Segunda Ed. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1989.
- 22.-PODER EJECUTIVO FEDERAL Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1989.
- 23.-PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA Necesidades Esenciales en México. Tercera Ed. Siglo XXI. México, 1986.
- 24.-RAMOS ALVAREZ, Oscar G. Trabajo y Seguridad Social. Trillas. México, 1986.
- 25.-ROCHA BANDALA, Juan F. Habitación al Trabajador. Talleres Grafitec Impresores. Mexico, 1981.

- 26.-SAYAGUES LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo I. Propiedad Intelectual Reservada. Montevideo, 1963.
- 27.-SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Programa Financiero de Vivienda. México, 1964.
- 28.- TREJO, Luis Manuel. El Problema de la Vivienda en México. Fondo de Cultura Económica. México, 1974.
- 29.- TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Porrúa. México, 1970.

#### **LEGISLACION**

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 83ª Ed. Porrúa. México, 1994.
- 2.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO. 64ª Ed. Porrúa. México, 1989.
- 3.- LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. Cuarta Ed. Framoll. México, 1992.
- 4.- LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS. 30ª Ed. Porrúa, México, 1991.
- 5.- LEY GENERAL DE TITULOS Y OPERACIONES DE CREDITO. 56ª Ed. Porrúa. México, 1991.

#### **DICCIONARIOS**

- 1.-BURGOA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Porrúa. México, 1979.

- 2.-CABANELLAS, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. T. IV y X Octava Ed. Heliasta. Buenos Aires, 1974.
- 3.-ESCRICHE, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. T. II. Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1979.
- 4.-INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS Diccionario Jurídico Mexicano. T. VII. U.N.A.M. México, 1983.
- 5.-SECRETARIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS Glosario de Términos sobre Asentamientos Humanos. México, 1978.

### ENCICLOPEDIAS

- 1.- WHITTICK, Arnold. Enciclopedia de la Planificación Urbana. (Hernández Orozco, Joaquín) Mc Graw-Hill. Madrid, 1975.

### OTRAS FUENTES

- 1.- FONDO DE OPERACION Y DESCUENTO BANCARIO A LA VIVIENDA. Condiciones Generales de Financiamiento. México, 1993.
- 2.- INSTRUCTIVO PARA PARTICIPAR EN LAS SUBASTAS DE FINANCIAMIENTO PARA LA CONSTRUCCION DE CONJUNTOS HABITACIONALES DEL INFONAVIT. Impresora Publicitaria y Editorial México, 1993.
- 3.- INSTRUCTIVO DE PRESENTACION, EVALUACION Y APROBACION DE LOS PAQUETES DE VIVIENDA EN LINEA II. Segunda Ed. Multiservicios Impresos. México, 1993.

4.- ORGANO OFICIAL DE LA FEDERACION NACIONAL DE PROMOTORES INDUSTRIALES DE VIVIENDA, A C. "30 AÑOS DEL FOVI" PROVIVIENDA  
Bimestral

5.- Diario Oficial de la Federación. 14 de febrero de 1972.

6.- Diario Oficial de la Federación. 24 de abril de 1972.

7.- Diario Oficial de la Federación. 20 de octubre de 1992.