

670
269



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**LA COMISION DE INCONFORMIDADES Y
DE EVALUACION GARANTIA DE
SEGURIDAD SOCIAL Y JURIDICA**

T E S I S

**QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A

ROBERTO OSORIO ABURTO

DIRECTOR DE TESIS:

LIC. LUIS FERNANDO AVILA SALCEDO



CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO, D. F. 1995

FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A LA MEMORIA DE MI PADRE

José de la Luz Osorio González.
Obrero ejemplar, inconforme ante las injusticias de su clase.

A MI MADRE

Dolores Aburto Vda. de Osorio.
Con todo mi amor y admiración.

A MI ESPOSA

Ana María Pérez Castillo.
Con el amor que me ha hecho superarme.

A MIS HIJOS

Myriam y Roberto.
Por la felicidad que para mí representan.

Roberto Osorio Aburto

**A mi querida Universidad,
A la Facultad de Derecho,
al INFONAVIT
y a mi director de tesis
Lic. Luis Fernando Avila Salcedo**

INDICE

INTRODUCCION	i
CAPITULO 1 ANTECEDENTES	1
1.1 LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	1
1.2 LAS GARANTIAS INDIVIDUALES	12
1.2.1 La Garantía de Igualdad	15
1.2.2 La Garantía de Libertad	20
1.2.3 La Garantía de Propiedad	26
1.2.4 La Garantía de Seguridad Jurídica	27
1.3 BREVE ANALISIS DEL ARTICULO 4° CONSTITUCIONAL. EL DERECHO A LA HABITACION	34
CAPITULO 2 LAS GARANTIAS SOCIALES	36
2.1 EL ARTICULO 3° CONSTITUCIONAL	40
2.1.1 El derecho social a la Educación y sus repercusiones en la vivienda	42
2.2 EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL	44
2.1.1 El derecho de propiedad y sus efectos en el Infonavit	47
2.3 EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL	50
2.3.1 El derecho laboral social	52

2.3.2	La vivienda de interés social en México antes de la creación del Infonavit	53
2.3.3	Análisis de la fracción XII, Apartado A), del artículo 123 Constitucional	58
2.3.4	La Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, una garantía de seguridad social y jurídica	60

CAPITULO 3 LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA DEL TRABAJO 64

3.1	EL ORIGEN DE LOS ORGANOS TRIPARTITAS EN MEXICO	68
3.2	LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS EN MATERIA DE PREVISION SOCIAL EN MEXICO. EL INFONAVIT	75
3.3	LA INTEGRACION DE LA COMISION DE INCONFORMIDADES Y DE VALUACION	88
3.4	LA REPRESENTATIVIDAD DE LOS SECTORES QUE INTEGRAN LA COMISION DE INCONFORMIDADES Y DE VALUACION	92
3.4.1	El Secretario de la Comisión de Inconformidades y de Valuación	92

CAPITULO 4	LA COMISION DE INCONFORMIDADES Y DE VALUACION, COMO UN MECANISMO DE SEGURIDAD JURIDICA	95
4.1	LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS	100
4.2	EL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE LA COMISION DE INCONFORMIDADES Y DE VALUACION	108
4.3	LA CONTROVERSIA SOBRE VALUACION	116
	CONCLUSIONES	120
	BIBLIOGRAFIA	123
	ANEXOS	
A)	Resolución - Liberación de Adeudo de Crédito	129
B)	Resolución - Entrega de Fondo de Ahorro	134
C)	Resolución - Cancelación de Crédito	149
D)	Resolución - Requerimiento de Pago de Aportación al INFONAVIT	160
E)	Controversia de Valuación	182

INTRODUCCION

La presente obra pretende cumplir con diversos objetivos como son los personales y profesionales, es decir, con ello se culminará con los estudios profesionales tendientes a la obtención del grado de Licenciado en Derecho, en nuestra máxima casa de estudios.

Es importante destacar, que el ser humano necesariamente para poder convivir en sociedad, siempre se ha preocupado por el establecimiento de las normas jurídicas que le permitan actuar dentro de un margen de orden y paz.

Así, utilizando el método deductivo se plantea la necesidad de otorgarle la importancia que merecen el respeto a las garantías individuales y sociales que se encuentran consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismas que deben ser observadas y respetadas por nuestras autoridades, ya que ha sido uno de los máximos anhelos de los diferentes pensadores que han participado en los movimientos sociales de nuestro país.

Las garantías plasmadas en nuestra Carta Fundamental, son un logro a los reclamos individuales y sociales ante los actos arbitrarios de nuestros gobernantes, que su inicio fue individual ante el pensamiento del ser humano de defender sus derechos de manera personal, los cuales fueron aumentando en la medida en que crecieron sus necesidades para que fuera respetada su libertad, la igualdad, la propiedad y la seguridad jurídica, en las aulas de la Facultad de Derecho, siempre se hizo hincapié de parte de ilustres y distinguidos maestros de la parte dogmática de nuestra Constitución.

Los reclamos individuales del respeto a sus derechos de parte de nuestros gobernantes, con la unión por la identificación de pertenecer y formar parte de una determinada clase social que se veía afectada de manera global por las autoridades, trajo consigo un movimiento social muy importante en los albores del presente siglo que está por concluir, siendo por éste la más importante revolución, ya que su consecuencia fue plasmada en la Carta Magna, el artículo 3° el derecho a la educación laica y gratuita sin establecer distinción alguna; el precepto 27 en materia de respeto al derecho de propiedad, en sus casos diferentes vertientes, y el artículo 123 de la defensa de nuestra clase trabajadora explotada durante mucho tiempo en sus diferentes sectores.

El ser humano evoluciona por necesidad al mismo tiempo que deben las instituciones para no romper con la armonía, el orden y la paz irse renovando, como ejemplo veamos la creación de la Ley del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, noble institución cuyo fin esencial es el de otorgar vivienda de interés social a los trabajadores, su tarea no ha sido fácil, antes de su nacimiento se enfrentó a un sinnúmero de problemas por los intereses que se decían afectados y que se encontraron representados por la clase patronal detentador del capital y de los medios de producción.

Este Fondo de la Vivienda, nació como un Organismo Descentralizado, en la nueva teoría del Derecho Administrativo, de ser un Organismo Tripartita dotado en la representación del Gobierno Federal, el Sector de los Trabajadores, y del Sector Empresarial, sin embargo el legislador visionario de la realidad pensó en los conflictos que se podrían generar dentro de este Instituto, por lo que creó la Comisión de Inconformidades y de Valuación, que retomando a la naturaleza

de nuestros Tribunales en materia Laboral denominados Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje y Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, buscan el equilibrio ante los diversos factores de la producción mediante una impartición de justicia apegada a nuestras normas jurídicas fundamentales, no olvidemos que las autoridades en muchas ocasiones violan por acción u omisión las disposiciones legales propias

Por lo cual, esta Comisión de Inconformidades y de Valuación, como se analizará en el presente trabajo, debe ser de acuerdo a los fines señalados por el legislador una garantía de seguridad jurídica y social para los trabajadores, sus causahabientes o beneficiarios, para los patrones e inclusive para las mismas autoridades de la institución, con apoyo en las disposiciones legales aplicables.

Al considerar lo anterior, también debo agradecer al Seminario del Trabajo y de la Seguridad Social y al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores el apoyo brindado para la realización del presente trabajo con un tema apasionante como son nuestras garantías individuales y sociales que deben ser observadas por gobernantes y gobernados e inclusive por la existencia de un medio de control legal, como lo es la Comisión de Inconformidades y de Valuación dentro del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda.

C A P I T U L O I

A N T E C E D E N T E S

Es necesario realizar una breve semblanza de nuestro pasado histórico, ya que ello nos ayudará a entender al actual sistema jurídico mexicano, que de manera práctica empezó a tener vigencia en los inicios del siglo pasado al buscar la emancipación de la madre patria con mejores formas de vida para las diversas castas existentes nacidas en el suelo patrio que se encontraban en todo tipo de desventajas frente a los españoles peninsulares, los cuales injustamente basados en un sistema legal indebido abusaban de tal circunstancia.

1.1 LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Las garantías

La presente obra atiende al estudio de la Comisión de Inconformidades y de Valuación, dentro del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que representa una garantía de seguridad social y jurídica, creada ante la evolución de la realidad social y plasmada en nuestra legislación que es el resultado de un sinnúmero de luchas internas sostenidas durante casi todo el siglo pasado e inicios del actual, mismo que no se puede abordar sin un análisis a las garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Al realizar una exposición de las principales Constituciones que han regido la vida política de México a partir de la Independencia y de las diferentes corrientes ideológicas más importantes desde 1821, encontramos que, al momento de la proclamación de la separación de la Nueva España de la Madre Patria (España), se generaron en México 2 corrientes políticas: la monárquica, representada por Agustín de Iturbide y la republicana integrada por algunos de los antiguos insurgentes, las cuales, ideológicamente buscaron establecerse en el poder para organizar internamente al país, como aconteció con el breve período del primer imperio organizado por Agustín de Iturbide, quien tuvo que dejar el trono por el gran cúmulo de presiones internas, dando paso al primer Congreso Constituyente en 1824.

En este Congreso, cuya obligación se establecía en el hecho de elaborar un Acta Constitutiva, se vieron representadas las dos tendencias que habrían de luchar a lo largo de todo el siglo con alternancias en el poder, que lejos de producir beneficios trajo consigo la pérdida de gran parte de nuestro territorio y de valerosas vidas humanas, como la federalista y la centralista. Así, iniciados los debates en 1824, se llegó a concluir con la primera Carta Magna de la Nación, en la cual se plasmaron algunos de los viejos principios imperantes de la época de alguna forma coincidentes con la doctrina federalista, ya que además influyeron algunos factores internos de gran peso como la actitud rebelde de las provincias de Jalisco, Yucatán, Oaxaca, en contra de un probable Gobierno Central, algo por lo que se había luchado durante muchos años, aunado a la gran extensión territorial del país y la falta de comunicaciones, lo cual podemos considerar como una de las razones más poderosas de la postura contraria al centralismo padecido por tres siglos de despotismo y absolutismo, algo contra lo cual iba la tendencia

federalista que buscaba la libertad y democracia.

En el presente estudio, no se puede pasar por alto el pensamiento de Don José María Morelos y Pavón, ya que merece un comentario especial, pues sus Sentimientos a la Nación, van a ser tomados por el Congreso Constituyente de 1824, ya que él en todo momento buscó la organización del movimiento de independencia a través de sus propias leyes creadas en el Congreso de Chilpancingo, al cual acudieron un reducido número de personas, pero no por ello poco valiosas, que le dieron al movimiento insurgente una razón ideológica de su lucha basadas en el primer cuerpo de leyes mexicanas y contenidas en la Constitución de Apatzingán, que como primer concepto de soberanía establecía que ésta residía en el pueblo y, por lo tanto, tenía el derecho de elegir su propia forma de gobierno.

La Constitución de Apatzingán, no llegó a ponerse en vigor, toda vez que, el ejército de Morelos sufrió importantes derrotas por la falta de apoyo de algunos de los líderes insurgentes, sin embargo; es el primer esbozo de una serie de ideales de libertad, democracia, respeto a la propiedad y dignidad humana, de soberanía, todos ellos tomados por la Constitución de 1824.

El hecho de que una serie de los principios federalistas se plasmaran en la Constitución de 1824, no fue garantía de que los mismos llegaran a tener vigencia, ya que los centralistas o conservadores, representaban a la clase económicamente fuerte, al clero detentador de grandes riquezas y algunos miembros del ejército con grandes privilegios, en todo momento se opusieron a este tipo de normas que predicaban el pensamiento individualista y liberal para una transformación de

4

la vida social y política, para ello, durante mucho tiempo, habrían de utilizar a la nefasta figura del seductor de la patria, Antonio López de Santa Anna.

Durante casi más de 10 años, los conservadores se mantuvieron en el poder de 1835 a 1846, tiempo durante el que dejó de tener vigencia la Constitución de 1824, para dar lugar a las Siete leyes de 1836 y a las Bases Orgánicas de 1843, sin embargo, con motivo de estos dos ordenamientos jurídicos, se produjo en la Nación, el desorden político y económico, al grado de que en un lapso de 22 años habían ocupado la presidencia de la república 44 personas, en la lucha por establecer, bien un gobierno central, bien un gobierno federal.

El acta de reformas de 1847, de poco sirvió, ya que no obstante se volvía a poner en vigor a la Constitución de 1824 con algunas modificaciones, nuevamente la aparición de Santa Anna impidió la aplicación de dicha legislación, siendo motivo que se levantara una vez más el pueblo en armas ahora en el Plan de Ayutla, a cargo del General Juan N. Álvarez, del Coronel Ignacio Comonfort, Eligio Ramos y otros grandes pensadores, de este plan, es pertinente comentar que tuvo algunos propósitos sociales, como el respeto a los derechos humanos en contra del abuso de la autoridad, que dio origen al Congreso Constituyente de 1857, en el que se plasmaron los ideales de ver formada una república, representativa, democrática y federal con una división de poderes plena, respetando a la dignidad humana en su libertad de trabajo, pensamiento y propiedad, sin embargo, se pudo ir más lejos jurídicamente, pero una vez más, el pensamiento conservador lo impidió.

Es importante destacar que antes de la elaboración de la Constitución de

1857, se dictaron una serie de leyes sumamente importantes y trascendentes para la vida nacional, ya que con las mismas se venía a romper con viejos vicios de la iglesia; así, encontramos en el año de 1856, la Ley de desamortización de los bienes eclesiásticos, la cual iba en contra de los latifundios del clero que como acaparador de grandes extensiones de tierra despojaba a sus legítimos propietarios de sus medios de producción y supervivencia, como muestra de lo anterior, encontramos el pensamiento del ilustre Dr. José Ma. Luis Mora, quien propuso que los gastos del culto fueran cubiertos por los estados, quitando la tierra a la iglesia, a fin de que su economía se sustentara en el subsidio gubernamental, lo anterior fue uno de los grandes enfrentamientos entre las dos tendencias centralistas y federal por mucho tiempo, ya que el Dr. Mora, consideró que los legítimos propietarios de la tierra habían sido despojados de ella en razón a su ignorancia y sojuzgamiento desde la época de la colonia por la iglesia, por lo cual, la ley del 25 de junio de 1856, denominada de "Desamortización de las fincas rústicas y urbanas, propiedad de corporaciones civiles y religiosas" había sido un gran avance para sus tiempos, a esta ley, también se le conoce con el nombre de la ley Lerdo, ya que fue Don Sebastián Lerdo de Tejada quien la elaboró.

En esta Constitución, se plasmaron objetivos fundamentales en materia política y económica, como los que a continuación se enlistan:

- a) Incorporar a la vida económica nacional al grueso de los terrenos rústicos, además de los predios urbanos en manos del clero y prestanombres.
- b) Poner las bases de una política fiscal por medio del gravamen a estos inmuebles.

- c) Alentar un proceso distribuidor de la riqueza entre las capas mayoritarias de la sociedad, o sea de los trabajadores y campesinos del medio rural.
- d) Someter al influyente clero católico a los dictados del poder temporal, nacido al influjo de la Reforma
- e) Sumar adeptos de los grupos de campesinos a la causa de la Reforma.
- f) Conformar Instituciones jurídico-económicas como respaldo de la república en su lucha con los conservadores y extranjeros.

Ante esto, es importante mencionar que la iglesia cuestionó con toda su fuerza y vehemencia esta Ley, que pretendía acabar con el régimen que impedía la libre circulación de gran parte de la propiedad de los bienes raíces.

La historia patria de esta época, resulta ser muy importante en el establecimiento de nuestras constituciones, ya que en primer término se busca la lucha democrática de las instituciones, tal y como se planteó en el Plan de Ayutla, siendo necesario que como primer acto perseguido por los ilustres mexicanos de la Reforma, el buscar el respeto por los derechos individuales del ser humano, sin olvidarse de cómo quedó asentado con anterioridad, también se virtieron ideas de beneficio social las cuales poco fructificaron al no considerarse como el momento oportuno para su establecimiento en nuestra Carta Magna de 1857

Los debates del Congreso Constituyente de 1857, fueron apasionados en sus sesiones donde cada uno de los grupos participativos y representantes de las cla-

ses de la sociedad defendió con todo su impetu sus principios e ideología, tal vez como algunos ilustres historiadores lo han manifestado, esa haya sido la generación de mexicanos más valiosos, que de alguna manera plasmaron su pensamiento en la constitución de 1857.

Con certeza podemos decir que, en este Congreso se propusieron reformas de tipo social en materia laboral y de la tendencia de la tierra, viejos vicios que habían venido acabando con las esperanzas de los mestizos e indígenas del país de que se les devolviera la tenencia de la tierra, propiedad que les pertenecía desde antes de la colonia, o bien de que su jornada de trabajo fuera humana, percibiendo por la misma, un salario justo, lo cual no se logró al predominar el pensamiento individualista de la época.

El maestro Ignacio Burgoa, menciona que el artículo 1o. de dicha Constitución, es el resultado del anhelo de un "pueblo que ansiaba ver respetados los derechos humanos y llevar una vida digna que le negaron las fuerzas que detenían el poder, ya que los derechos del hombre son la base y objeto de las Instituciones Sociales, instituyéndose en el mismo las garantías para protegerse esos derechos humanos, frente a la actividad, traducida en múltiples actos de autoridad".¹ Siendo certero el apuntamiento del Dr. Burgoa, ya que con anterioridad hemos visto que las luchas por el poder entre liberales y conservadores, habían resultado infructuosas olvidando en todo momento al ser humano, en virtud de que tan sólo querían satisfacer sus intereses de grupo.

1) BURGOA ORIHUELA, Ignacio, REVISTA MEXICANA DEL TRABAJO. Septiembre 1968, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, pág. 127.

En la formación de la Constitución de 1857, encontramos que varios diputados del Congreso Constituyente, se preocuparon por los problemas sobre la tenencia de la tierra, entre los cuales encontramos a Mariano Otero y Ponciano Arriaga, siendo éste último el que presentó una ponencia importante al decir:

"...uno de los vicios más arraigados y profundos de que adolece nuestro país y, que debiera merecer una atención exclusiva de sus legisladores cuando se trata de su código fundamental, consiste en la monstruosa división de la propiedad territorial. Poseedores de la tierra hay en la República Mexicana, que en fincas de campo o haciendas rústicas ocupan una superficie de tierras mayor que las que tienen nuestros Estados Soberanos, y más aún, dilatadas que la que alcanza alguna o algunas naciones de Europa. En esta grande extensión territorial, mucha parte de la cual está ociosa, desierta y abandonada, reclamando los brazos y el trabajo del hombre se ven diseminados cuatro o cinco millones de mexicanos".²

Este pensamiento de una mejor distribución sobre la tenencia de la tierra, pocos frutos rindió dentro de la Constitución de 1857, ya que el grupo conservador representante del clero y de los grandes terratenientes se opusieron a ella, al contar con la ayuda de los liberales moderados, quienes no se atrevieron a plasmar este pensamiento en nuestra Carta Magna, aunado a que por ello, también se dio inicio a la guerra de Reforma durante 3 largos años, período durante el cual el Presidente Benito Juárez, promulgó la mayor parte de las denominadas

2) SILVA HERZOG, Jesús, EL AGRARISMO MEXICANO Y LA REFORMA AGRARIA, Fondo de Cultura Económica, segunda edición, México, 1964, pág. 40.

Leyes de Reforma, que por su importancia al concluir la guerra fueron introducidas al máximo ordenamiento legal de la Nación; no obstante lo anterior, continuaron las incesantes luchas fratricidas entre liberales y conservadores hasta el ascenso al poder del General Porfirio Díaz, el cual, con su lema de "orden, paz y progreso", se perpetuó en el poder al buscar la estabilidad y desarrollo de la República Mexicana, lo que fue alcanzado a un alto costo social.

Este alto costo social, vino a representar en los inicios del presente siglo, el origen de la primera revolución social en el mundo, siendo pertinente que para ello, mencionemos algunos antecedentes:

La revolución mexicana surge ante la injusticia que sufrían los campesinos, explotados por los terratenientes que los habían despojado de sus tierras, además de tenerlos atados a las mismas bajo las deudas hereditarias establecidas en las tiendas de raya. Al mismo tiempo, los obreros carecían de los derechos mínimos, pues trabajaban bajos sueldos miserables, en jornadas de trabajo inhumanas, en condiciones insalubres, con grandes distinciones desfavorables en comparación con los obreros extranjeros, estando sujetos a las deudas de las tiendas de raya; con lo cual podemos decir que la Constitución de 1857, había dejado de tener vigencia ante la Dictadura de Porfirio Díaz, siendo el motivo de que surgieran del pueblo grandes pensadores que buscaran terminar con dicho mandato bajo los ideales de la democracia, libertad, igualdad y justicia, siendo esto plasmado por los dirigentes del Partido Liberal Mexicano el primero de julio de 1906, desde su destierro dan a conocer su famoso programa y manifiesto, en el que exponen no sólo el propósito de reformas políticas, sino también sociales y económicas, recordemos al mismo tiempo las represiones a los indios yaquis y

mayos en Sonora, a los obreros de Cananea en Sonora, a los textiles de Rosa Blanca en Veracruz.

La Carta Fundamental que actualmente nos rige, es el resultado de una serie de luchas por el establecimiento de un mejor medio de vida, pues consagra en su parte dogmática las garantías mínimas del ser humano además de otras con una tendencia social, que buscan la protección de los grupos mayoritarios siempre explotados.

¿Pero qué es una garantía? La palabra garantía, proviene al parecer del término anglosajón "warranty" o "warrantie", que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar, por lo que tiene una connotación muy amplia. Así, el Doctor Burgoa, señala que garantía equivale pues en su sentido lato a "aseguramiento o afianciamento, pudiendo denotar también, protección, respaldo, defensa, salvaguarda o apoyo. Jurídicamente, el vocable y el concepto garantía, se originaron en el derecho privado",³ teniendo en él la aceptación señalada.

Es importante realizar la pregunta de ¿cómo es que surgen las garantías? La historia nos ofrece un sinnúmero de ejemplos de regímenes políticos, en los cuales no sólo no se respeta la libertad humana, sino que se llegó al grado de tratarlo como un animal, al menospreciarse por parte de muchos gobernantes de derechos fundamentales del ser humano, como son la libertad, la igualdad, la propiedad; dentro de estos sistemas encontramos a la monarquía absoluta donde era

3) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES. Ed. Porrúa, décima cuarta edición, México, 1994.

la voluntad única del monarca la que imperaba en la arbitrariedad, inequidad e injusticia, basados en el concepto erróneo de la soberanía divina del rey.

Es a finales del siglo XVIII, cuando en Francia y al proclamarse la independencia de las 13 colonias del Norte de América, se establecen las declaraciones de los derechos fundamentales del individuo, las cuales tardaron en plasmarse dentro de nuestras diversas Cartas Fundamentales, como un derecho público individual; así lo consigna el Maestro Burgoa al decir que: "El reconocimiento que el orden jurídico estatal hace respecto del mínimo de libertad humana y de sus lógicas y naturales derivaciones, así como de otros factores o circunstancias imprescindibles para el desenvolvimiento de la personalidad del hombre, es pues lo que constituye los derechos públicos individuales que en nuestro sistema Constitucional reciben el nombre de garantías individuales".⁴

Al comentar lo aseverado por el Dr. Burgoa, diremos que es un derecho público porque interesa su establecimiento al Estado en protección de todos los individuos que inclusive sirve de autolimitación en la actividad de los Organos del Gobierno o autoridades.

Es cierto que el hombre vive en sociedad y se organiza jurídicamente para poder convivir correctamente dentro de un territorio, y que el pueblo elige a sus gobernantes de acuerdo a sus leyes fundamentales, siendo obligación de éstos el observar la normatividad que han protestado observar y hacer cumplir, como son las garantías mínimas de todo ser humano como ente individual y formativo de

4) Ibidem, pág. 47.

un grupo que en la mayoría de los casos es gran parte de la población como son los obreros y campesinos, que por su situación económica siempre se verán en desventaja frente a los detentadores de los medios de producción, por lo cual, los gobernantes electos deben preocuparse también por elevar el nivel de vida de los sectores desprotegidos y mayoritarios de la población, que les permita una existencia decorosa en compañía de los integrantes de su familia, a esto habremos de llamar garantías sociales.

De lo anterior, concluiremos al decir que las garantías son un conjunto de normas, que se encuentran contenidas en las Leyes Fundamentales del país encaminadas al respeto de los derechos mínimos del hombre como ente individual y formativo de un grupo social, siendo estas clasificaciones como de igualdad, libertad, propiedad, seguridad jurídica.

1.2 LAS GARANTIAS INDIVIDUALES

Una vez que hemos analizado cómo se han formado nuestros máximos cuerpos jurídicos a través de la historia del México independiente, pasaremos a realizar un pequeño esbozo de la parte Dogmática, de nuestra Ley Fundamental, en la cual se consagran las Garantías Individuales de todo ser humano.

Es necesario precisar que el hombre es un ente social, que forma parte como miembro de la sociedad independiente de la clase social o económica a que pertenece, en cuyo caso asume el papel de gobernado frente a cualquier autoridad del Estado.

En la situación antes mencionada, los órganos estatales realizan frente al gobernado múltiples actos de autoridad, los cuales en un régimen de derecho deben estar sometidos a las normas jurídicas fundamentales, mismas que se consagran en la parte dogmática de nuestra Carta Magna y a las que denominaremos como Garantías Individuales.

Las Garantías Individuales son normas que contienen el mínimo de los derechos de los cuales puede disfrutar un ser humano dentro de la República Mexicana y que deben ser respetados por toda autoridad al emitir sus diferentes tipos de actos dirigidos hacia los individuos, lo que viene a representar una auto-limitación que se impone el propio Estado en cuanto al uso del poder que tiene en el cometido de sus fines en la inteligencia de que todo debe de estar reglamentado en una serie de normas dentro de todo Estado de derecho.

El establecimiento de las Garantías Individuales, denotan de los sistemas jurídicos de los Estados en esencia, el principio de seguridad jurídica inherente a todo país legítimamente constituido.

El estudio de los derechos mínimos del ser humano dentro del presente trabajo, es sumamente trascendental, en virtud de que esto implica el hecho de que todos los actos de autoridad deben de sujetarse a las normas legales previamente establecidas, ya que esto viene a representar la expresión fundamental y suprema de los principios de seguridad jurídica individual y social, ya que su omisión nos haría estar frente a una autocracia o en la dictadura sometidos al poder de un tirano.

En tal sentido, no podemos concebir en la actualidad ningún sistema legal sin la consagración de los derechos mínimos fundamentales de todo ser humano, ya que las mismas sirven en la implantación y mantenimiento del orden jurídico indispensable para la convivencia en sociedad, siendo en ocasiones esto más importante que la propia estructura socio-económica y política que cada uno de los pueblos adopte.

Las Garantías Individuales están investidas de los principios esenciales que garantizan a toda Carta Magna y por consiguiente las mismas participan del principio de supremacía constitucional sobre cualquier otro tipo de norma.

Es pertinente precisar que también las garantías están investidas de rigidez constitucional, en el sentido de que no pueden ser modificadas o suprimidas al arbitrio de cualquier gobernante, por el poder legislativo ordinario, sino por el poder extraordinario integrado en los términos del artículo 135 de nuestra Ley Fundamental.

El establecimiento de las garantías en nuestra Ley de Leyes, se localiza en el Título Primero, Capítulo I, dentro de los primeros 29 artículos y, a las cuales las podemos clasificar de la siguiente manera:

- a) De igualdad
- b) De libertad
- c) De propiedad y,
- d) De seguridad jurídica.

En nosotros se ha sembrado la inquietud también presentada por el Doctor Burgoa en su cátedra de Derecho Constitucional impartida en nuestra máxima Casa de Estudios, en el sentido de que si las Garantías Individuales sólo están comprendidas dentro de la Constitución en sus primeros veintinueve preceptos constitucionales distintos. Al respecto, queremos precisar conjuntamente con el apreciado jurisconsulto antes mencionado, que el concepto de garantía individual no es restrictivo, sino por el contrario, extensivo, es decir, que no se puede identificar tan solo a los derechos fundamentales del ser humano en los veintinueve primeros preceptos de nuestra Ley Fundamental, ya que otros artículos los enuncian en forma sistemática que de alguna manera vienen a adherirse a los contenidos dentro del Capítulo Primero, siendo el primer precepto lo suficientemente amplio para inferir del mismo que, es a través de toda la constitución donde se consagran las garantías del gobernado.

1.2.1 La Garantía de Igualdad

En nuestra Carta Fundamental, se encuentran consagradas las garantías de igualdad en los artículos 1o, 2o, 4o, 12o y 13o

Es necesario apuntar en forma anticipada "que se entiende de manera general y jurídica por 'igualdad', siendo esta la posibilidad y capacidad que tienen varias personas de adquirir derechos y contraer obligaciones que derivan de una cierta y determinada situación en que se encuentran, es decir, la igualdad desde el punto de vista jurídico es la situación de derecho determinado en una norma legal de que dos o más personas adquieran derechos y contraigan obligaciones

en base a la misma norma".⁵

A la igualdad como la primera de las garantías, la podremos traducir en una relación jurídica entre el gobernado por una parte y el Estado y autoridades por la otra, formando el contenido los derechos subjetivos que dicho vínculo forma, o sea, aquéllos elementos indispensables para el desenvolvimiento de su personalidad y el logro de su felicidad.

En la presente garantía, el gobierno tiene el derecho y potestad jurídica de exigir al Estado y a sus autoridades el respeto como ser humano y éste a la vez, tiene la obligación de respetar al gobernado sin hacer distinción por concepto de raza, religión, nacionalidad, color, ideología o cualquier otra distinción, es decir, en una concepción de igualdad en el más amplio sentido.

El artículo 1o. de nuestra Constitución consagra la garantía de igualdad específica al considerar la posibilidad y capacidad de todos los hombres sin excepción, de disfrutar de todos los derechos consagrados en el mismo ordenamiento, sin pasar por alto que las personas gozan de una capacidad de goce y de ejercicio, siendo relevante mencionar que el 9o. precepto de la Ley de amparo establece que la titularidad de las Garantías Individuales se extiende jurídicamente a las personas morales de orden privado y en caso determinado a las oficiales; a través de la procedencia del juicio constitucional a su favor, así como a las personas morales de derecho social y a los organismos descentralizados.

5) Ibidem, pág. 188

El precepto constitucional que nos ocupa, señala la vigencia espacial de las garantías, ya que establece su goce y ejercicio para todo individuo dentro de los Estados Unidos Mexicanos, en la inteligencia de que las mismas sólo se pueden suspender en los casos y condiciones que la propia Ley Fundamental establece en su número 29.

En el dispositivo del artículo 2o. constitucional, se consagra la garantía de igualdad consistente en que todos los hombres deben ser iguales sin importar raza, sexo o condición social, pues es bien sabido que en el pasado funcionó la esclavitud como una institución, sin conceder ningún derecho al esclavo frente a su dueño, al ser considerado como un objeto, no sujeto a ser titular de derechos y obligaciones.

Lo anterior ha motivado en el pensamiento del legislador constituyente, la defensa de su propia libertad e igualdad ante la ley; así como la de todos los hombres, basado para ello en la historia patria, siendo el caso de que dicho precepto no deja de tener vigencia si en la actualización analizamos que ya no existe la esclavitud en el concepto tradicional, pero que ésta se puede presentar en el sentido político y económico, al implicar recíprocamente una dictadura o bien la miseria, en contra de la cual también se debe de luchar, ya que estos dos aspectos limitarán la libertad e igualdad del ser humano ante la ley.

Especial atención merece el artículo 4o., ya que dicho precepto consigna la igualdad jurídica entre el hombre y la mujer, además de establecer el derecho que tiene la familia de disfrutar vivienda digna y decorosa, principio que trataremos de manera amplia más adelante dentro del presente capítulo, por lo cual, tan sólo

nos avocaremos a la igualdad existente entre el hombre y la mujer.

En el presente artículo, considero que se establece la igualdad de los derechos y obligaciones entre el hombre y la mujer, con el objeto de que la mujer estuviera en el mismo plano de posibilidades de contribuir a la par del progreso económico, cultural y social de México, e inclusive se consagra acerca del derecho de planificar la familia de manera orientada, algo que atacó uno de los problemas más agudos de nuestro pasado, ya que después de muchas décadas se presentó el problema de la explosión demográfica. En consecuencia, se busca que los padres sean responsables acerca del número de hijos procreados para elevar los niveles de vida, ya que la familia es la base de toda sociedad, pues en ella se forman los núcleos de solidaridad más importantes.

En cuanto al número 12o. constitucional, podemos establecer que al existir igualdad entre las personas, se prohíben los títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios, sin dar efecto alguno a los concedidos por cualquier otro país, ya que todos debemos de recibir el mismo trato de la ley en cuanto a los derechos y obligaciones que la misma otorga.

El artículo 13o. constitucional, inspira diversas garantías de igualdad en su texto como lo menciona el maestro Burgoa y que a continuación enlistaremos:

"a) La de que nadie puede ser juzgado por leyes privativas, b) Nadie puede ser juzgado por tribunales especiales; c) Ninguna persona o corporación puede tener fuero y, d) Ninguna persona o corporación puede gozar de más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados

por la Ley".⁶

En lo que se refiere al primero de lo incisos diremos que, la ley debe ser general, abstracta e impersonal, nunca podrá ir dirigida a una persona o grupo en particular a través del cual se vea o vean beneficiados o perjudicados ciertos miembros de la sociedad.

Los jueces y tribunales tendrán de manera anticipada, el fundamento y motivo de su creación, en el que se establezca su competencia y jurisdicción en normas jurídicas vigentes en todos los ámbitos.

Se habla de la supresión de los fueros, privilegios o prerrogativas para una clase social o personas determinadas, ya que todos debemos de estar sujetos a la observancia de las mismas leyes, aunque existe la excepción de que gozan altos funcionarios de cierta inmunidad en determinados casos, con lo que se les excluye de la acción de la justicia sobre todo en materia penal a la que sólo se verán sometidos al momento de que sean desaforados mediante el procedimiento respectivo.

Por lo que se refiere a que la constitución sólo hace salvedad del fuero de guerra, podemos decir que no se trata de un verdadero fuero en la significación explicada, ya que los fueros prohibidos eran los que funcionaban desvinculados del Estado e instruían privilegios o ventajas de una clase violando el principio de igualdad ante la ley.

6) Ibidem, pág. 281

En el último inciso se establece la prohibición de las canonjías, que se pudieran conceder a alguna persona, así como el pago por servicios públicos que no esté fijado por la ley, es decir, significaría una violación el caso en el cual el Estado por conducto de las autoridades respectivas autoricen a favor de una persona o de un grupo de personas un pago que no sea retribución a alguna prestación que tenga como objeto colaborar en una esfera determinada o la realización de los fines estatales que debe de consistir en el bienestar colectivo y el mejoramiento social

1.2.2 La Garantía de Libertad

A la garantía de libertad, la podemos considerar como una facultad que tienen los individuos para ejercer o no alguna actividad, siendo cada persona libre de realizar los fines que más le agraden, ya que es la libertad una cualidad inseparable de la naturaleza humana

El hombre no siempre ha gozado del principio de libertad, ya que es conocido de sobra que estaba reservado a las clases privilegiadas, las que imponían su voluntad sobre aquéllos que no reunían los mismos requisitos de poder económicos, sociales y políticos, ante estas arbitrariedades cometidas en contra de los gobernados, el individuo exigió a sus gobernantes el respeto a la persona en su libertad, siendo necesario enfrentar batallas para su consagración

La libertad individual de todo ser humano como elemento inseparable del mismo, se convirtió en un derecho público cuando el Estado se obligó a respe-

tarla, siendo consignada en nuestra Carta Magna en los artículos 5o., 6o., 7o., 8o., 9o., 10o., 11o., 16o., 24o. y 28o

Al continuar en el presente trabajo con el procedimiento establecido, diremos que en el artículo 5o., Constitucional, se encuentra plasmada una de las garantías más importantes en el desenvolvimiento de la vida del hombre, en virtud de que en el citado precepto se consagra la libertad al trabajo, a la cual conceptualizaremos, como la facultad que tiene el individuo para elegir la ocupación que prefiera al satisfacer sus necesidades vitales, debiendo ir unido a la condición indispensable del logro de su felicidad y bienestar.

En el presente precepto se consagra la libertad individual de trabajo, siendo la persona, la que de acuerdo a sus capacidades determine la profesión que más le agrade, pues así lo confirma el maestro Mario de la Cueva al decir que, "El artículo 5o" de nuestra Constitución garantiza la libertad de dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícito, garantía que tiene un doble sentido, según se aplique a los trabajadores o a los patronos, para éstos consiste aquella libertad, esencialmente, en la aptitud de establecer cualquier empresa industrial o comercial y para los trabajadores es la libertad de ofrecer sus servicios a sus patronos, comerciante o industriales".⁷

Como limitativa al ejercicio de la presente garantía, se establece que al ejercerse se debe realizar dentro de los medios lícitos con libertad y que por tal circuns-

7) DE LA CUEVA A, Mario. DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO, Tomo I, Editorial Porrúa, S.A., pág. 198, México, 1984.

tancia el prestador del servicio deberá percibir una retribución justa; lo anterior surge en nuestros ordenamientos legales desde el siglo pasado al buscar la protección del interés individual y colectivo, sobre todo si tomamos en cuenta que los derechos son inalienables e imprescriptibles, siendo lo anterior motivo para que el Constituyente de 1917, plasmara en la Constitución del mismo año, el artículo 123, como uno de los máximos logros de la revolución, ya que en él, se consigna la garantía social del trabajo.

La libre expresión de las ideas se encuentra consagrada en el artículo 6o. de nuestra Carta Fundamental, siendo indispensable el establecimiento de dicho precepto, toda vez que el hombre, al ser el único animal racional, necesita expresar sus ideas, ello dentro de un plano democrático y liberal, sin más límites que el respeto a la vida privada, la moral y la paz pública, con el objeto de respetar la dignidad humana en su individualidad y colectividad, además del respeto a las instituciones en la consecución de la estabilidad.

En este precepto, se consagra también el derecho a la información, aunque en la realidad no se encuentre debidamente reglamentado, no obstante su trascendencia, sobre todo en la actualidad, por la importancia de los medios masivos de comunicación.

La libertad de imprenta se plasmó en el artículo 7o. de la Ley Fundamental, el maestro Burgoa al respecto dice: "esta libertad específica es uno de los derechos más preciados del hombre. Por medio de su ejercicio, no sólo se divulga y propaga la cultura, se abren nuevos horizontes a la actividad intelectual, sino que se pretende corregir errores y defectos de gobierno dentro de un ré-

gimen jurídico".⁸

Esta libertad no puede tener más limitantes que, el respeto a la vida privada, la moral y la paz pública.

El derecho de petición, consagrado en el artículo 80. de la Constitución, como garantía de libertad, es uno de los más importantes, que nace como una exigencia jurídica y social en un régimen de legalidad, con el fin de evitar que cualquier ciudadano que se sienta vulnerado en su esfera jurídica individual o formando parte de la colectividad, pueda hacerse justicia por su propia mano, siendo correcto el acudir ante las autoridades correspondientes a solicitar la impartición de la misma, para evitar romper el orden y la buena convivencia social, sobre todo si consideramos que la autoridad puede auxiliarse de la fuerza material necesaria, en el caso de ser necesario, hacer valer el imperio del derecho.

En consecuencia, podemos decir que, el derecho de petición consiste en la facultad que tiene el gobernado para poder dirigirse a la autoridad solicitando una atención concreta en el ejercicio de sus derechos y el deber correlativo de la autoridad responsable de contestar en un término razonable por escrito respecto del pedimento realizado. En tal sentido, se ha pronunciado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, al señalar que, "Las autoridades tienen la obligación de dictar a toda petición hecha por escrito, esté bien o mal formulada un acuerdo también por escrito, que se hará conocer en breve término al peticionario"⁹, en

8) BORGOA O.I. LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, ob. cit., pág. 358

9) Supra

la inteligencia y comentario adicional diremos que la contestación deberá estar debidamente fundada y motivada. Apéndice al tomo CXVII, tesis 193, tesis 759, de la compilación 1917-1965, Segunda Sala, Materia General.

Ahora bien, en el artículo 9o. se consigna la libertad de asociación y de reunión, como una potestad que tienen los individuos de constituirse en una persona moral o de acudir a un lugar de reunión conjuntamente con otras personas para manifestarse libremente en forma pacífica y con un objeto lícito, debiendo entenderse que en materia política este derecho sólo se consagra a los ciudadanos mexicanos.

La libertad de tránsito se encuentra consagrada en el precepto II de la Carta Fundamental, con lo que se permite la entrada y salida del territorio nacional, así como la libre circulación por el mismo, no pudiendo el Estado por conducto de sus autoridades impedir la citada libertad.

En la inteligencia de que esta libertad al igual que las ya estudiadas también presenta algunas limitantes, determinadas previamente por cuestiones de orden judicial y administrativo, basadas en la seguridad interna o el evitar el suscitarse a la acción de la justicia.

El artículo 24 Constitucional, consagra la libertad religiosa al considerarla como un acto personal íntimo del hombre, el de profesar alguna creencia religiosa, es importante destacar que no sólo se permite la libertad de credo, sino que además se protege la libertad de conciencia, en virtud de que ni el mismo Congreso se encuentra facultado para dictar leyes estableciendo o prohibiendo alguna reli-

gión, hemos de entender que el fenómeno religioso es concomitante a la existencia del hombre como una piedra angular.

Este precepto también tiene su margen de actuación basado en el hecho de que se puede ejercer la libertad religiosa, siempre y cuando se realice en los lugares destinados al respecto.

Es importante lo señalado en el artículo 28 de la Carta Fundamental en virtud de que en el mismo se consagra la prohibición de monopolios y la libre concurrencia, con el conocimiento de que en nuestra historia patria, los monopolios habían constituido una de las múltiples causas del movimiento revolucionario, ya que se debe de entender que un monopolio es toda concentración o acaparamiento industrial y toda situación deliberadamente creada, que permita que una o varias personas determinadas imponen los precios de los artículos o las cuotas de servicios en detrimento del pueblo, en la inteligencia de que el Estado por cuestiones de estrategia y de los fines sociales por los que se constituye le permiten la prestación de servicios como el de acuñación de la moneda.

No se puede considerar un monopolio la creación de asociaciones o cooperativas de trabajadores, de producción o de consumo, a través de las cuales estos grupos sociales buscan la satisfacción de sus necesidades que también sirven en el desarrollo de la vida nacional.

1.2.3 La garantía de propiedad

Fundamentalmente, nuestro sistema de propiedad se basa en el artículo 27 Constitucional, por lo que resulta importante en primer término fijar el concepto de propiedad.

La propiedad es un modo o manera de atribución de un bien a una persona, bien sea físico o moral, privado o público, por decir, que si es el Estado como entidad política y jurídica, con personalidad distinta y propia de la que corresponde a cada uno de sus miembros, el que se atribuye un determinado bien, entonces, la propiedad será pública y deberá ser ejercida por conducto de las autoridades.

En cambio, si una persona física o moral, como ente particular, es quien se atribuye como propietario de una cosa con poder de disposición sobre la misma, entonces diremos que la propiedad es privada.

En el caso de la propiedad, habremos de consignar que, también existe la propiedad social, la cual es aquella que poseen los sindicatos o comunidades agrarias, como organizaciones sociales colectivas que llegan a tener extensiones de tierra en propiedad para satisfacer sus necesidades propias.

Existe al mismo tiempo una propiedad que le pertenece al Estado para cumplir sus fines situándose en lugares estratégicos; no obstante lo anterior, el Estado por conducto de sus gobernantes, en todo momento debe respetar el derecho de propiedad privada, la cual sólo se verá afectada por cuestiones del interés social

general, pero siempre a cambio de una justa retribución.

Todo ello, es el resultado de nuestro artículo 27 Constitucional, mismo que en su letra dice: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ella a los particulares, constituyendo la propiedad privada" entendiéndose que esto viene a ser consustancial a la esencia del Estado que utiliza a la propiedad de las tierras y aguas para satisfacer sus necesidades y con posterioridad las traslada a los particulares.

Se puede destacar al mismo tiempo que, existen límites a la propiedad privada, pero siempre en función del interés social, siendo esto un logro revolucionario que pretendió concluir con las desigualdades sociales de su época, ya que la tierra es uno de los elementos a través de los cuales el hombre busca su seguridad y dignidad existencial.

1.2.4 La garantía de seguridad jurídica

Es la preservación del estado de derecho una de las cuestiones esenciales de la conformación del Estado, así lo comenta el dilecto Doctor Francisco González Díaz Lombardo, al señalar que: "... más que con el aspecto racional y ético del derecho, la seguridad jurídica es un criterio con el aspecto técnico y sociológico, dándole un fin al derecho positivo"¹⁰, o sea, con ellos se pretende que

10) GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco, Introducción a los problemas de la filosofía del derecho Ediciones Botas México, 1956, pág. 225.

nuestro cuerpo normativo se adecúe a la realidad social dentro de nuestro territorio no quedando en letra muerta, por ello continúa diciendo el respetado maestro que: "la exigencia de seguridad jurídica puede ser cumplida mediante la positividad del derecho, para ello se requiere:

- 1.- Que el derecho se encuentre establecido en normas fundamentales válidas, es decir, dictadas por autoridad competente.
- 2.- Que sea un derecho seguro, o sea basada en hechos.
- 3.- Que puedan estos hechos establecerse con un mínimo de error.
- 4.- Tener la mayor permanencia posible.
- 5.- Que se dé el medio adecuado para exigir a la autoridad el efectivo apego y exacta aplicación de la ley.
- 6.- Que el Estado tenga el suficiente poder para hacer efectivas sus determinaciones en caso de incumplimiento, procediendo siempre conforme a derecho.
- 7.- Que en la sociedad haya condición de respeto a la ley y al derecho de los demás.
- 8.- Que el orden establecido sea el resultado de la unidad social lograda conforme a una idea de justicia y bien común y no de mero poder o fuerza".¹¹⁾

Así, diremos que la garantía de seguridad jurídica se manifiesta como la sustancia de diversos derechos subjetivos públicos individuales del gobernado, oponibles y exigibles al Estado y a sus autoridades, quienes tienen la obligación de observarlos o acatarlos, ya que en la norma suprema se consagran los principios que rigen y orientan la administración de justicia, que representa el valor supremo

11) Idem.

de la convivencia social y del derecho.

La seguridad jurídica se encuentra consagrada en los preceptos del 14 al 23 y el 27, revistiendo una mayor importancia el 14 y el 16 a los cuales nos avocaremos a continuación.

En el artículo 14 de nuestra constitución, se establece en primer término la irretroactividad de la ley, la garantía de audiencia, la de legalidad en materia civil y administrativa, y la de legalidad en materia penal.

En consecuencia, dada su amplitud por cuestiones de método, realizaremos un somero análisis a este precepto, el cual en su primer párrafo reza: "A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna", para ello, diremos que una ley es retroactiva cuando regula situaciones jurídicas que ocurrieron antes de que entrara en vigor el nuevo ordenamiento legal, en cuyo caso será aplicable la citada norma siempre y cuando beneficie y nunca cuando le perjudique.

Esta retroactividad ha presentado múltiples problemas doctrinales, ya que representa un conflicto de leyes en el tiempo, que debe resolverse siempre de manera favorable al gobernado.

Dentro del segundo párrafo del precepto en estudio, encontramos consagrada la garantía de audiencia, que permite la defensa del individuo frente a los actos del Estado, ya que reza este párrafo lo siguiente: "Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, de sus posesiones, propiedades o derechos, sino mediante

juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho", con lo que se defiende al gobernado de los actos de privación por parte de las autoridades si antes no se da un procedimiento acorde a la realidad legal.

El tercer párrafo dice: "En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate" con lo que se tutela la exacta aplicación de la ley en materia criminal al estar de por medio la vida de las personas, así como también su libertad, por lo que para sancionar un delito hablaremos de la tipicidad o sea, el perfecto encuadramiento de una conducta al tipo descrito en la norma penal, al prohibirse la aplicación de ésta por analogía o mayoría de razón.

En el cuarto párrafo se dice que: "En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta, se fundará en los principios generales del derecho", pero esto no nada más en materia civil, sino también existen criterios que la legalidad debe normar en las materias administrativas y del trabajo.

Por cuestiones de proceso metodológico, diremos que los artículos 15, y 17 al 23, hablan de las garantías de seguridad con que cuentan los procesados en materia criminal que les permitan en cierta forma la defensa de su integridad corporal, que les permitan una adecuada defensa ante la autoridad jurisdiccional en materia penal, así como la imposición y cumplimiento de penas, que por ser muy

extensas omitiremos puesto que ello podría ser materia de otro estudio amplio por cuerda separada.

Es importante avocarnos al artículo 16 de nuestra carta magna, ya que en el pasado los gobernados se vieron sujetos a los caprichos de nuestros gobernantes, que en la mayoría de los casos actuaban arbitraria y despóticamente, cometiendo actos de molestia a los particulares sin los requisitos esenciales de legalidad; así, el citado precepto reza en su primer párrafo que: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino mediante mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento", al establecer que un acto de autoridad puede causar molestias a los gobernados en su esfera jurídica individual, se debe buscar que los mismos sean apegados a legalidad, sobre todo porque puede afectar el contorno básico del gobernado con múltiples alteraciones que en muchas ocasiones pueden ser difícilmente reparadas con posterioridad, por ello, también se estima conveniente que dicho acto sea emitido por la autoridad que se encuentre legitimada para realizar este tipo de actos.

La legitimación de una autoridad se otorga por mandato legal a través de una delegación de facultades expresa que al ser ejercidas por la autoridad deben encontrarse debidamente fundadas y motivadas, entendiendo por fundamentación el precepto legal aplicable al caso concreto que permita el actuar de la autoridad y por motivación, la expresión de los razonamientos lógico-jurídicos, que establezcan que el acto de autoridad se encuentra apegado a derecho, para ello mencionaremos que nuestro máximo tribunal ha establecido en jurisprudencia que entendemos por: "FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.- de acuerdo con el artículo 16 de

la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuado y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión, el precepto legal aplicable al caso y, por el segundo que también deben señalarse, con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas"¹², Amparo en revisión 82/80/67.- Augusto Vallejo Olivo.- 24 de junio de 1968 - 5 votos Ponente José Rivera Pérez Campos, informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al año de 1978, 2a. Sala, pág 7.

Es importante destacar que todo mandato de autoridad debe de constar por escrito, ya que es la forma en la que se reviste de validez el actuar de las autoridades.

En la segunda parte del precepto de referencia se establece que sólo la autoridad judicial puede librar orden de aprehensión o detención, siempre que se reúnan los siguientes requisitos: que exista denuncia o querrela respecto a un hecho que la ley sancione con pena de prisión, en cuyo caso diremos que de acuerdo a sus atribuciones sólo los órganos jurisdiccionales son los encargados de la persecución de los delitos, salvo en el caso de que exista el temor fundado de que el presunto delincuente se sustraiga de la acción de la justicia se faculta a toda persona para aprehender al presunto infractor para ponerlo a disposición inme-

12) Supra

diata de la autoridad competente, que en todo caso será el Ministerio Público correspondiente quien goza de la representación Social de la población.

Todas estas exigencias son para salvaguardar el Estado de derecho en el que vivimos, dando seguridad y certeza jurídica a los actos de autoridad frente a los gobernados sobre todo tratándose de la persecución de los delitos.

Así, lo encontramos en las órdenes de cateo las cuales deben señalar por escrito el objeto de la inspección, la persona que se busca, y donde al concluir el actuar de la autoridad se debe de levantar acta pormenorizada en presencia de dos testigos.

Este precepto fue adicionado en el año de 1983 para consignar que: "En tiempo de paz, ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra podrá exigir alojamiento, bagajes, alimento y otras prestaciones en los términos que establezca la ley marcial correspondiente" con el fin de evitar los abusos por parte de las fuerzas armadas.

En el presente trabajo no se puede pasar por alto el hecho de que el precepto 17 Constitucional, consigna que nadie puede ser privado de su libertad por deudas de carácter civil, aunado a que ninguna persona puede hacerse justicia por su propia mano, ni ejercer violencia para reclamar sus derechos, ya que para ello existen los tribunales previamente establecidos, mismos que habrán de actuar en forma autónoma, imparcial y con el poder suficiente para hacer valer sus determinaciones, las que serán dictadas en forma expedita en los plazos y términos

que establezca la ley y que serán gratuitos.

1.3 BREVE ANALISIS DEL ARTICULO 40. CONSTITUCIONAL. EL DERECHO A LA HABITACION.

Hemos visto que este precepto forma parte de la estructura dogmática de nuestra Constitución, preocupándose por los derechos del hombre en cuestiones de propiedad, que le permiten una mayor seguridad, por eso en el artículo en cuestión se considera a la vivienda como algo consustancial al hombre, el cual a través de su historia y a partir de que éste se volvió sedentario, es en este momento en el que empieza a buscar mejores formas de subsistencia que le permitieran en el transcurso del tiempo un mejor nivel de vida.

En este precepto se consigna la declaración de que: "Toda familia tiene el derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa... siendo la ley secundaria la que establezca los instrumentos o apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo".

Es importante destacar lo anterior, ya que el presente trabajo tiende a demostrar que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, fue creado como resultado de una necesidad del Estado para satisfacer las necesidades de sus gobernados, que como organismo dependiente del ejecutivo, forma parte de la estructura de lo que es una autoridad puesto que jurídicamente sus actos legalmente así se encuentran definidos y que tiene como finalidad primordial el otorgamiento de vivienda a la clase desprotegida, la clase obrera, que por los escasos recursos con que cuenta difícilmente lo lograría, sino fuera por

la ayuda legal del Estado, pero no se puede pasar por alto que en la emisión de sus actos, la misma autoridad puede cometer arbitrariedades y abusos, por lo que se instituyó como un organismo correctivo a la Comisión de Inconformidades y de Valuación, siendo esto de suma importancia, ya que siempre se habrá de observar el respeto a las garantías de los gobernados.

CAPITULO 2

LAS GARANTIAS SOCIALES

Establecimos en el capítulo anterior la forma en la que se crearon las garantías esenciales de todo ser humano dentro de la República Mexicana, en la Carta Magna, como resultado de una evolución histórica en todos los aspectos, pero al mismo tiempo vislumbramos que se plasmó en este instrumento jurídico una serie de garantías destinadas a la protección de los grupos sociales mayoritarios y desprotegidos, a los que nos habremos de referir a continuación:

En el diario acontecer de nuestra realidad social, económica y política de la actual época encontramos la necesidad de que se formen garantías sociales, las cuales por su estructura y objeto jurídico tutelado las agruparemos dentro de una rama del derecho recientemente creado, que es el derecho social, el cual surgió de las fuertes corrientes ideológicas que buscan en todo momento la protección de las clases sociales económicamente desvalidas frente a la detentadora de los medios de producción, de las riquezas y del poder.

Ahora bien, el concepto de derecho social ha sido fuertemente criticado, al considerar que todo derecho es social por naturaleza, siendo por lo tanto redundante, situación con la que no estamos de acuerdo en virtud de que, es cierto que el derecho en sí es social al regular aspectos de la sociedad, pero en cambio, el derecho social va dirigido a regular normativamente situaciones jurídicas de los grupos sociales mayoritarios como son los representantes del campo, las generaciones con derecho a la educación, la clase trabajadora, cuya participación colectiva frente al Estado los hace merecedores de ser atendidos jurídicamente, ya que

son importantes en la toma de decisiones nacionales.

Estos grupos deben ser contemplados por todo Estado, ya que modifican la propia estructura de éste, así como su funcionamiento, ya que dentro del derecho social y no como entes individuales, deben existir normas que garanticen los derechos de los individuos que forman parte de estos grupos por su trascendencia jurídica que mantienen dentro de la realidad social, por ende, no se les puede encasillar dentro de las tradicionales ramas del derecho, sea público o privado, puesto que su normatividad no atiende a la estructura y funcionamiento del Estado ni tampoco, a las relaciones entre las personas particulares.

Es posible que los tratadistas se pasen discutiendo durante mucho tiempo acerca de la denominación que se debe otorgar a esta rama del derecho, lo cual poco debe importar, ya que lo más trascendente es la justificación de su existencia.

Al hablar del derecho social algunos tratadistas las refieren como garantías sociales y cuyos antecedentes los podríamos encontrar, en manifestaciones aisladas o dispersas en el mundo del derecho civil, por ejemplo, de la declaración universal de los derechos del hombre, empezamos a encontrar en algunas constituciones ciertos principios de protección, para los diferentes grupos existentes frente a los propietarios de los medios de producción, en el campo o las fábricas.

En el breve resumen elaborado dentro del presente trabajo acerca de las Garantías Individuales, vimos cómo dentro del Congreso Constituyente de 1857 encontramos una serie de pensadores nacionales que se adelantaron a su época, sin em-

bargo, su pensamiento no se vio fructificado al imperar la ideología individualista, siendo necesario que después de haber transcurrido casi 50 años y padecido la dictadura de Porfirio Díaz, el pueblo se levantara en armas, pidiendo una mayor participación y respeto a sus derechos esenciales, los cuales se plasman en la Constitución de 1917, que se convierte en el instrumento jurídico más evolucionado de su época al introducir normas que buscan proteger a las clases que por su economía depauperante, necesitaban de una protección forzosa en sus derechos.

La importancia de que exista esta rama del derecho es defendida por autores como George Gurvitch, quien nos dice que el derecho social es un "derecho autónomo de comunión por el cual se integra objetivamente cada totalidad activa real, que encarna un valor positivo extratemporal"¹³, en cierta forma, nos habla de la identidad con la que se agrupan estas clases sociales, cuya participación es trascendente en todo el estado. La maestra Marta Chávez P. de Velázquez, al hacer alusión al derecho social señala que, en nuestra legislación si bien es cierto, se realizaron algunas consideraciones sobre la problemática existente como en el mundo del agrarismo, también es cierto que no se enfocó en plenitud a las viejas instituciones a la luz de un verdadero derecho social.

En cambio, el doctor Lucio Mendieta y Nuñez define al derecho social como: "El conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en función de una persona,

13) GURVITCH, George. LAS FORMAS DE SOCIABILIDAD. Editorial Lozada, Buenos Aires Argentina, 1974, pág. 15.

grupos de integración y de una justa distribución de la riqueza; es pues mucho más social que las demás clases del derecho su objeto y su materia exclusiva en la vida interior del grupo o sector económico y socialmente débil¹⁴. Al realizar esta definición, el maestro Mendieta y Nuñez, la realiza tratando de abarcar todos los aspectos que regulan las normas que pertenecen a este derecho.

En tal sentido, estos autores así como muchos más, señalan que la unidad de la sustancia de las normas que forman el derecho social, tienen como común denominador las siguientes particularidades:

- a) Se dirigen a individuos que forman parte de grupos sociales bien definidos por su economía débil, a obreros, campesinos desvalidos.
- b) Existe un marcado carácter protector de las personas integrantes del grupo que caen bajo su disposición.
- c) Se les agrupa principalmente por su carácter económicamente débil, pero también porque buscan el progreso.
- d) Establecen un sistema de instituciones para controlar y transformar la contradicción de las clases sociales, en vía de una convivencia justa en cuanto a sus principios que lo configuran son de una categoría diferente, no clasificables ni dentro del derecho público ni en el privado, ya que regula situaciones antes desconocidas e irregulares, con otras ideas que forman un cuerpo legal autónomo.

14) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, EL DERECHO SOCIAL. Segunda edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1967, pág. 67.

Con estas ideas intentaremos pronunciar una definición propia de lo que consideramos por derecho social o garantías sociales, siendo el conjunto de normas jurídicas tendientes a regular las situaciones en las que se ven involucradas la clase campesina o trabajadora, que económicamente débiles, buscan su integración y participación en la sociedad, en aras de una justa distribución de la tierra y de la riqueza, además del respeto a su dignidad.

El hecho de que estas normas regulen a los grupos sociales desvalidos, concurre con la circunstancia de que sus conductas son de tipo general, que se deben de encontrar tipificadas en nuestro máximo ordenamiento jurídico, ya que se encuentra justificada su existencia históricamente por el objeto jurídico tutelado, por lo que a continuación nos referiremos a los preceptos que las tutelan.

2.1 EL ARTICULO 3o. CONSTITUCIONAL

La educación a través de la historia, ha sido hasta nuestros tiempos uno de los grandes problemas humanos, por su conducto las nuevas generaciones traban contacto desde sus primeras épocas con la cultura nacional y universal, buscando hacerlos conscientes de su destino, es por ello que la educación es el patrimonio de todos los hombres, siendo deber del estado y de la sociedad, el preparar a sus nuevas generaciones para evitar que la ignorancia traiga como consecuencia la esclavitud de la sociedad.

El artículo 3o. Constitucional, es el resultado de una sociedad dinámica, que despliega una doble acción, por un lado recoge las tradiciones ideológicas pro-

gresistas de nuestra patria y por el otro los proyecta hacia el futuro, asegurando la continuidad histórica del país

Este precepto es el resultado de uno más de los máximos ideales revolucionarios, ya que se buscó eliminar la nociva influencia que nace de todo privilegio ilegítimo, al consignar el acceso a la enseñanza asegurando a los mexicanos una instrucción general, al suprimir todo tipo de diferencias en los centros escolares.

La educación comenta el precepto, debe ser: a) laica, esto es, ajena a todo credo religioso; b) democrática, para que el progreso se realice en todos los órdenes económico, social y cultural, en beneficio de todo el pueblo; c) nacional, a fin de proteger los intereses de la patria; d) social, con lo que significa, además del respeto a la persona como individuo, debe señalarse el aprecio a la familia y el sentido de solidaridad con los demás, así como los principios de igualdad y fraternidad con todos los hombres.

La educación es una garantía social, porque va dirigida a toda sociedad sin distinción alguna como acontecía en el pasado, que pretende al mismo tiempo ser un elemento transformador para elevar los niveles de vida en general de toda población, por lo cual nos referiremos a continuación a sus repercusiones en la vida

2.1.1 El derecho social a la Educación y sus repercusiones en la vivienda.

El derecho a la educación es la primer garantía social contemplada en nuestra Carta Magna, a través de la misma se pretende transformar la sociedad con el fin de alcanzar mejores niveles de vida, al participar los miembros de la sociedad en labores productivas dentro de la vida económica y social.

En este derecho se pretende que el espíritu educativo de nuestras instituciones alcancen el desarrollo humano, con justicia entre los seres humanos.

La educación podemos afirmar, es un concepto demasiado amplio al considerarse como una garantía social, ya que como primer punto podemos afirmar que el problema a la vivienda en nuestro país, desde hace mucho tiempo, es una prioridad dentro de los centros educativos en los planes de investigación que de manera conjunta con el gobierno, pretenden la dotación de vivienda cómoda, higiénica en las mejores condiciones de habitabilidad de la población sobre todo de la clase obrera, en virtud de que la misma representa el mayor porcentaje de la población, que por su falta de recursos acude a solicitar este tipo de servicios al gobierno, el cual en todo momento debe buscar satisfacer las necesidades de la población para cumplir con los propios fines

Los investigadores del problema habitacional se han de enfrentar a problemas muy complejos como la emigración del campo a las ciudades de desarrollo industrial, ya que esto implica no sólo la dotación de vivienda, sino también de los servicios inherentes a la misma, con un estudio serio de las diferentes formas

de tenencia de la tierra que se encuentran reguladas legalmente.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, es uno de los muchos organismos descentralizados creados por el gobierno de la República, que en la medida de sus posibilidades ha logrado realizar estudios muy completos para solucionar el problema habitacional al que se enfrenta la clase obrera; no obstante lo anterior, la explosión demográfica presentada a partir de los años setentas ha imposibilitado en mucho el que este Instituto cubra el déficit de vivienda

En esto vemos como el problema de la vivienda tiene muchas repercusiones, entre ellas la educacional, puesto que nuestros investigadores en esta rama, se enfrentan al problema de los bajos presupuestos que se les otorgan para realizar sus investigaciones, por ello, se busca de manera constante la revisión de los planes y programas de este tipo de instituciones que de forma coordinada ayuden a la solución de la crisis habitacional, problema en sí de todo el mundo.

Estamos de acuerdo con la idea del investigador en problema habitacional el Sr. Luis Manuel Trejo, quien en el caso concreto señala que: "Así como el problema de la salud puede remediarse con programas nutricionales efectivos, de la misma forma y en gran medida, es de suponer, el problema de la vivienda podrá superarse, si se educa, si se implanta una política de pleno empleo, en que todos los mexicanos tengan acceso a los bienes materiales de este mundo, si se demuestra al hombre de hoy que la familia no puede ser un desorden natal agra-

vado por la falta de recursos y de formación"¹⁵, por lo cual, es importante se garantice por parte del estado el derecho a la educación en su integridad, es decir, no sólo en los niveles elementales, sino también en los programas de investigación en materia habitacional, que ayuden a satisfacer las necesidades espirituales y materiales de la población que mejore sus condiciones de vida en toda la república, sobre todo cuando hablamos de las clases débiles representativas de los sectores campesino y obrero.

2.2 EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

El núcleo poblacional y productivo con más conflictos históricamente durante mucho tiempo ha sido el del campo, ello en virtud de las desventajas en las que se ve involucrado desde el momento en que se inicia la repartición de la propiedad territorial, sin embargo, existen un sinnúmero de problemas que por cuestiones metodológicas en este espacio breve no podemos abordar, pero son de interés para el estudioso del derecho.

Al mismo tiempo, debemos observar ante el fenómeno de sobrepoblación que se presenta en las grandes ciudades, con la resultante escasez de tierras aptas en la edificación de vivienda a precio adecuado, que trae como consecuencia un crecimiento desordenado en los pocos espacios habituales con una excesiva concentración de seres humanos demandantes de los servicios más indispensables para

15) TREJO, Luis Manuel. EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN MEXICO. Editorial, Fondo de Cultura Económica, 1974, pág. 85

satisfacer sus necesidades, es lo que ha orientado a nuestras instituciones gubernamentales a modificar sus criterios en reordenación urbana y territorial con el fin de obtener a partir de unos pocos años un crecimiento adecuado con planeación, de ahí la importancia de la reglamentación necesaria del artículo 27 de nuestra Ley de Leyes, recientemente modificado por el Poder Legislativo a iniciativa del Poder Ejecutivo.

La reforma del precepto 27 Constitucional aprobada el mes de enero de 1992, se ubica como una de las transformaciones legislativas importantes, no sólo en el desarrollo del sector más desprotegido durante muchos siglos, como es el campo, sino también hacia el futuro en la generación de vivienda en nuevos centros regionales de población.

Esto no ha sido creado de la noche a la mañana, sino por el contrario, ha sido el resultado de un número abundante de disposiciones jurídicas desregulatorias y de simplificación administrativa, que buscan entre otros fines, el fortalecer el financiamiento financiero de los organismos destinados a la creación de la vivienda, en la lucha contra el acaparamiento de la tierra, en el conflicto dialéctico entre la oferta y la demanda de la misma, de ahí la trascendencia de estas modificaciones a este precepto jurídico.

En la modificación al multicitado precepto de nuestra Carta Federal, quedó establecido que: "La nación tendrá en todo el tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para

ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierra, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los cambios de población".¹⁶

Así enunciada, la reforma permitirá crear las reservas de tierra necesarias para el ordenamiento de los centros de población, y sobre todo, aquéllas destinadas a la construcción de viviendas, garantizando que las entidades federativas, el Distrito Federal y municipios, tengan capacidad de adquirir los bienes raíces para los servicios públicos.

Es importante formular la observación de que la reforma a este precepto jurídico, la ley agraria y las disposiciones normativas reglamentarias, permitirán brindar la posibilidad de conducir la ampliación del suelo urbano con base en una planeación adecuada en mejores posibilidades de los distintos núcleos de población con la dotación de los recursos necesarios para su crecimiento y fortalecimiento, no sólo en las grandes metrópolis, sino también en el campo.

El Gobierno Federal no puede constituir reservas territoriales sin el consenso y auxilio de las autoridades estatales y municipales, para así crear las provisiones necesarias en cuanto a la programación de nuevos centros de población y dotación de vivienda de la población que forme parte de la misma, por conducto de las instituciones destinadas para tal fin.

16) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cuadragésima tercera edición, Editorial ALCO, México, 1993, pág. 43.

2.1.1 El derecho de propiedad y sus efectos en el Infonavit

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su párrafo transcrito en el anterior punto de estudio, consigna que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad particular limitaciones en aras del interés social.

Con ello, destacaremos que la imposición de estas modalidades se traducen en restricciones o prohibiciones respecto al uso, disfrute o disposición de las cosas, o el cumplimiento por parte del dueño de estos verdaderos actos positivos con motivo del aprovechamiento más útil de las mismas, pero siempre en aras de la satisfacción del interés público.

En el ejercicio de sus facultades, los gobernantes al dictar o ejecutar sus actos de autoridad, deben observar que los mismos se encuentren revestidos de la legalidad, ya que las modalidades a que se encuentra sujeta la propiedad privada, se puede traducir en una limitación o prohibición a sus derechos que afecten intereses particulares, sobre los que se encuentra en primer instancia el bien de la colectividad.

En el capítulo precedente vimos cómo el estado en uno de sus fines, busca satisfacer las necesidades de su población, realizándolo a través de las autoridades que forma parte del poder ejecutivo, toda vez que, éste se encarga de la administración de los bienes del estado, por lo mismo, siempre debe observar el carácter de un buen administrador de los intereses públicos, ya que es un deber indeclinable, por lo que su actuación en ocasiones será enérgica y con rapidez.

cuando el caso así lo amerite, sobre todo ante los problemas que con frecuencia surgen en la propiedad de la tenencia de la tierra toda vez que, de no acontecer esto, se corre el riesgo de que como en el pasado surjan múltiples conflictos en cuanto a su detentación, ya que la misma se vuelve estéril e infecunda, rompiendo el equilibrio económico y en consecuencia el progreso social

La figura jurídica de la expropiación en tal sentido, toma una gran relevancia en materia de la propiedad territorial, ya que ésta sólo se ve utilizada por razones de utilidad social, caracterizándose por su tendencia a satisfacer de un modo directo o inmediato las necesidades de un grupo amplio de la población sin distinción de clase social, pero sin que los bienes expropiados dejen de continuar en muchas ocasiones bajo el régimen de propiedad privada.

Lo anterior, aconteció hace algunos cuantos sexenios al ocurrir el fraccionamiento de los grandes latifundios o su colonización en beneficio de la clase campesina, o bien, en su caso, del fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a la construcción de habitaciones cómodas, baratas e higiénicas para la clase trabajadora

En los citados casos, vemos con claridad, cómo el estado por causas de interés general puede hacer uso de la figura jurídica de la expropiación, que se encuentra plenamente justificada, ya que es indudable que los directamente beneficiados son los individuos pertenecientes a estas dos grandes y mayoritarias clases sociales, sin embargo, también los beneficios repercuten en aras de una mayor sociedad global.

Es interesante comentar que, en el nuevo concepto de propiedad dentro del reformado artículo 27 Constitucional, se encuentran repercusiones trascendentales dentro del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, creado hace aproximadamente más de dos décadas para la construcción de la nueva vivienda de interés social.

Esta vivienda social, sea urbana o rural, es como lo señala la Organización de Estados Americanos, en el seno del Consejo Interamericano Económico y Social, "aquella cuyo uso en propiedad, es asequible, de manera que no resulte onerosa en el presupuesto familiar, a personas de escasos recursos económicos, proporcionándole alojamiento en un ambiente físico y social que satisfaga los requisitos indispensables de seguridad, higiene, decoro y que esté dotada de los servicios sociales correspondientes"¹⁷, luego entonces, la importancia de que este Instituto de la Vivienda, atendiendo a los problemas habitacionales a los que se enfrenta la clase obrera y campesina, busque crear una suficiente reserva territorial, en aquellos espacios donde se pretenda crear nuevos centros de población al contar con planes de desarrollo regional y en caso de considerarlo necesario, acudir a las autoridades del poder ejecutivo que cuenten con facultades para que a través de la figura legal de la expropiación le auxilien en el cumplimiento de los fines para los que fue creado.

En la importancia de este Instituto, se destaca como su nombre lo indica a beneficiar a la clase trabajadora, la cual en cuanto a sus garantías colectivas

17) TREJO, Luis Manuel, EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN MEXICO, ob. cit. pág. 86.

fue necesario que como experiencia histórica y social, se plasmara dentro de un precepto constitucional, el cual veremos enseguida

2.3 EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

La historia de la humanidad puede afirmarse que ha sido una lucha constante para alcanzar la libertad y el respeto a la dignidad del hombre entre la clase detentadora del poder, la riqueza y los medios de producción y la clase tan sólo poseedora de su fuerza de trabajo, hace apenas unos dos o tres siglos que el pensamiento humanista de algunos libres pensadores dentro de la revolución industrial pugnaron por otorgar a la clase trabajadora de ciertas normas que velaran por el respeto hacia la persona humana y que fueran reconocidas por el estado; sin embargo, después de algunos intentos, es hasta este siglo cuando la sociedad mexicana, luego de una cruenta revolución social, plasmó en su carta Fundamental el artículo 123 Constitucional, que fue el origen de una nueva rama del derecho, como garantía a la clase social trabajadora.

En esencia, los artículos 27 y 123 Constitucionales constituyen los más importantes avances progresistas de realización social después de la revolución mexicana, el primero de ellos contiene las nociones fundamentales de la propiedad, en tanto que el segundo como directriz principal, consiste en impartir la más plena protección al mejor patrimonio del hombre, su trabajo.

El precepto 123 Constitucional, regula la protección de la clase obrera del campo, de la industria o al servicio del estado, que por ningún motivo puede ser

violado por leyes secundarias o reglamentarias. Así, por reformas aparecidas en el Diario Oficial, el 19 de diciembre de 1917 se declaró el derecho al trabajo, es decir, que cada persona dentro de la edad que establece la ley, tiene derecho a trabajar, además de que su labor sirva para dignificar la vida del ser humano y de la sociedad.

En el derecho de cada persona que le permita gozar de trabajo y percibir sus beneficios, corresponde un deber del estado y de la sociedad, de procurar que esa declaración se cumpla, de allí que el derecho del trabajo es un derecho civil.

Pero no nada más basta con que en nuestra Carta Fundamental, se encuentre plasmado el precepto 123, sino que al mismo tiempo fue pertinente crear una ley reglamentaria para cada uno de sus apartados A) y B), las cuales se designan como la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado respectivamente, en el presente punto, tan sólo abordaremos la normatividad a que se refiere la fracción XII del numeral 123 Constitucional apartado A), en el que se contempla el derecho de la clase trabajadora a vivienda.

En esta fracción, como lo dice el maestro Alberto Trueba Urbina, en su obra denominada el "Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Tomo II, Editorial Porrúa, S.A., México, 1973, página 886, se encuentra la fuente social del Infonavit como un órgano descentralizado de la administración social", esto se conceptualiza por la ubicación de la fracción que le da origen al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, con la tendencia de otorgar créditos habitacionales para la clase trabajadora.

2.3.1 El derecho laboral social

La idea de hacer del derecho del trabajo, un mínimo de garantías en beneficio de la clase trabajadora y el haber incorporado las mismas a la Ley de Leyes, con el objeto de protegerlos contra cualquier política del legislador ordinario, surge de ideas con lineamientos propios del derecho mexicano, como lo comenta el licenciado Alfonso Zetina Malagón al decir que: "el derecho de trabajo está constituido por dos tipos de garantías, aquéllas que podríamos conceptuar como propias y específicas de la clase laborante considerada como unidad, tales como asociación profesional, derecho de huelga, etc., y las garantías que corresponden esencialmente al trabajador considerado como persona humana"¹⁸, con lo que se puede considerar que el derecho del trabajador es una legislación muy amplia que contiene el mínimo de garantías sociales de la clase trabajadora considerada individualmente y en grupo, que busca mejorarla elevando las condiciones en sus niveles de vida.

Al mismo tiempo, el estado se ve obligado a hacer efectivas las normas legales respectivas, sobretudo en materia de prestaciones, de ahí el que se le considere como una garantía social, ya que, afirma el maestro Malagón que "la Seguridad Social es la piedra angular del Derecho del Trabajo por ser un derecho humano elaborado por y en beneficio del trabajador, ya que en la vida de la sociedad debe basarse sobre el trabajo de sus integrantes, cuyas necesidades no son únicamente del presente sino del futuro, y de que también debe atender al hombre en todos

18) ZETINA MALAGON, Alfonso, LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL DERECHO DEL TRABAJO, REVISTA MEXICANA DEL TRABAJO. Editorial Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, junio de 1968, pág. 82.

los momentos de su vida".¹⁹

Por tanto, este derecho social del trabajador tiene en la seguridad social el medio o instrumento idóneo para cumplir con sus altos fines contenidos en el artículo 123 Constitucional, entre los cuales se encuentra el proporcionar a los trabajadores, habitaciones cómodas e higiénicas, ya que la clase obrera ha pugnado por obtener una existencia digna como todo ser humano, basado en los principios de la seguridad social.

Para concluir diremos que, las autoridades gubernamentales en todo momento han mostrado sumo interés en materia de seguridad social, como lo pone de manifiesto la elaboración de normas legales tendientes a elevar la dignidad de la persona humana, no obstante, queda mucho por realizar en materia de seguridad social, a la cual se aspira llegar.

2.3.2 La vivienda de interés social en México antes de la creación del Infonavit.

Es muy importante la participación del estado en los procesos de generación de vivienda, sobre todo cuando se realiza en afán de satisfacer las necesidades más apremiantes de la población bajo los principios de justicia y solidaridad social, ya que la fracción XII, del artículo 123 de la Constitución de 1917, consigna a partir de 1970, la creación de un Instituto del Fondo Nacional de la

19) Idem.

Vivienda para los Trabajadores, toda vez que con anterioridad a esto, se omitió durante mucho tiempo cumplir con tal fin, por falta de interés del estado, por la negativa de los poderosos grupos económicos existentes, o en última instancia porque era otra nuestra realidad social.

El ilustre licenciado José Francisco Ruiz Massieu, en su obra denominada Fuentes Legales de Financiamiento a la Vivienda, editada por el Infonavit, México, 1976, pág. 20, señala que; "El programa del Partido Liberal Mexicano en 1906, de los Flores Magón consigna la preocupación de que los patrones dieran alojamiento higiénico a los trabajadores.

Encontramos otro antecedente en la Ley sobre casas y empleados públicos, que el vigésimo quinto Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, aprobó el 10. de noviembre de 1906, en cuanto a la normatividad habitacional, según nos comenta el insigne Politólogo Ruiz Massieu, ya que en esta ley se estableció que: "...por tratarse de un instrumento íntegramente dedicado a promover el acceso a los trabajadores a la propiedad habitacional, la legislación local no consignó mecanismos financieros de promoción, sino tan sólo estímulos tales como exención de impuesto predial y los relativos a la titulación..."²⁰, sin que al mismo tiempo olvidemos el Reglamento expedido por el General Cándido Aguilar, relativo a la vivienda para trabajadores en Veracruz el 4 de febrero de 1915.

Finalmente, hablaremos del proyecto de ley sobre contrato de trabajo que

20) Supra

fuera presentado a Venustiano Carranza el 12 de abril de 1915 en Veracruz, llamando la atención por la claridad con que se plantean aspectos avanzados para la legislación laboral, como ejemplo citaremos la fracción V del numeral 19, en el que se consigna que el patrón se obliga a proporcionar habitación cómoda e higiénica al obrero si éste presta sus servicios fuera de las poblaciones, en la inteligencia de que esto se planteó dos años antes de la formación del Congreso Constituyente de 1917, y en cuyo caso éste aprobó el artículo 123 hasta el 28 de enero de 1917.

Estos son algunos de los antecedentes de la reforma laboral al artículo 123 Constitucional en su fracción XII de 1970, en cuanto a la materia habitacional de interés social.

Es necesario establecer para no ser omisos que, en el año de 1925, se creó la Dirección de Pensiones Civiles, entre cuyas atribuciones se encontraba la de otorgar créditos a los trabajadores del estado para la construcción o adquisición de viviendas. En tanto que, en 1932, se expidió la Ley General de Instituciones de Crédito, que dispuso en su articulado transitorio, la constitución del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas.

Un decreto presidencial de 1934, facultó al Departamento del Distrito Federal para construir viviendas económicas destinadas a sus trabajadores de ingresos mínimos, siendo durante la década de 1940-1950, cuando se dictaron los decretos de congelación de rentas que buscaban aliviar el problema de la vivienda popular de alquiler ante las presiones inflacionarias con un grave deterioro del poder adquisitivo salarial, sobre todo en las clases de escasos recursos.

En 1949, una nueva ley orgánica orientó al Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, hacia las actividades del ahorro y el préstamo destinado a la adquisición de viviendas.

En virtud de que de 1950 a 1970, México experimentó un desarrollo económico sin precedentes con la consecuencia de grandes desplazamientos poblacionales hacia algunos cuantos centros de la República, se provocó una concentración excesiva de la población en demanda de vivienda, que trató de ser satisfecha por el nuevo Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

Así, en 1954, se integró el Fondo de Habitaciones Populares, que se encargaría de promover viviendas, en ese mismo año, se formó el Instituto Nacional de la Vivienda, con el objeto de orientar su estudio y análisis en la demanda y problemas habitacionales de los estratos sociales de menores ingresos, para la determinación de las políticas nacionales en la materia.

En 1955, se constituyó la Dirección de Pensiones Militares, cuyo fin era financiar la construcción de viviendas para los miembros de las fuerzas armadas, situación que es observada por la poderosa paraestatal Petróleos Mexicanos, que se incorpora al esfuerzo de la construcción de la vivienda en beneficio de sus trabajadores.

En tanto que en los años de 1962 y 1963, se creó el Programa Financiero de Vivienda para aprovechar los recursos provenientes de la alianza para el progreso, siendo en este último año cuando se forma el Fondo de Operación y Descuentos Bancarios a la Vivienda, como Fideicomiso en el Banco de México, S.A.

y el Fondo de Garantía y Apoyo a Créditos para la vivienda, siendo el primero de ellos de gran importancia al adquirir un papel relevante en la generación de oferta habitacional.

Durante estas dos décadas apareció la figura del condominio, que vino a modificar de manera práctica y legislativa el mundo del mercado inmobiliario nacional, recordemos los centros urbanos Miguel Alemán y Presidente Juárez, la Unidad Modelo, la Jardín Balbuena, el centro urbano Nonoalco Tlatelolco.

Lo anterior, vino a enfocar el problema de la vivienda desde su gran complejidad en una unidad por la regulación de los aspectos del suelo, de la dotación de servicios urbanos, financiamiento y construcción, no sólo a nivel federal, sino también estatal y municipal, como el creado en 1970 en el Estado de México de nombre Instituto de Acción Urbana e Integración Social, cuyas atribuciones fueron entre otras, las de construir y regularizar la tenencia de la tierra.

Después de las reformas legislativas a la Ley Federal del Trabajo en 1970, muchas empresas se preocuparon por intentar dotar a sus trabajadores de créditos habitacionales sin que se les pudiera considerar en esencia que con ello cumplieran con el espíritu del legislativo, por lo cual, el año de 1972, vino a ser pródigo en cuanto a las acciones tomadas para satisfacer las necesidades de vivienda en la población trabajadora de escasos recursos. El punto de partida fueron las modificaciones que sufrió la fracción XII del precepto 123 Constitucional, como consecuencia se reformó la Ley Federal del Trabajo en su parte conducente y que dio origen a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Para que este Instituto pudiera servir como un organismo de seguridad o asistencia social, era necesario también dotarlo de las bases necesarias para su financiamiento, por lo que se plasmó la obligación constitucional de los patrones de aportar a este fondo el 5% sobre el salario ordinario de los trabajadores y que estos recursos fueran manejados por el Instituto.

2.3.3 Análisis de la fracción XII, Apartado A), del artículo 123 Constitucional.

En el apartado anterior, esbozamos algunos antecedentes del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que se creó a raíz de la reforma de la fracción XII del numeral 123 de la Carta Magna, siendo la principal preocupación la forma en la que se habrían de allegar recursos financieros para con posterioridad encontrarse en posibilidad de dotar de vivienda cómoda, barata e higiénica a la clase trabajadora de escasos recursos.

Esta modificación legal surge como una respuesta del estado ante la demanda de vivienda, sobre todo por el fin natural de la constitución del mismo, que es, satisfacer las necesidades de la población manteniendo la paz en aras del progreso íntegro del mismo y de su población, diremos que, la influencia del programa del Partido Liberal Mexicano de los hermanos Flores Magón, fue fundamental, ya que a principios de este siglo, pugnaron por este derecho para la clase trabajadora, recordemos los paisajes históricos de las poblaciones de Valle Nacional, de Cananea, Sonora, de Río Blanco, Ver., y que este reclamo fue tomado por el constituyente quien en el artículo 123, apartado A), fracción XII, en su

origen decía que: "En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no elevarán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas".²¹

Pero recordemos que este precepto nunca tuvo vigencia, por los múltiples intereses de pequeños grupos detentadores de los medios de producción, del poder y la riqueza, que se negaron a darle cumplimiento, aunado al hecho de nuestra insuficiente e incipiente capacidad económica, la falta de disposiciones jurídicas reglamentarias, que llevarán a buen término dicha norma.

Es el 14 de febrero de 1972, cuando se modifica la fracción XII, del artículo 123 Constitucional, apartado A), cuando se buscó que no fuera letra muerta una vez más, sino que por el contrario, se emitió la ley reglamentaria y denominada Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, cuando se establece que, este Fondo Nacional de la Vivienda, se habría de allegar de recursos mediante las aportaciones de los patrones por todos y cada uno de sus trabajadores, en un porcentaje del 5% sobre el salario ordinario de los mismos, lo cual permitirá dotar a estos últimos de créditos habitacionales baratos y suficientes en aras de la adquisición de vivienda en propiedad, pero para cumplir con esto, era necesario que en su constitución se encontraran representantes de cada uno de los sectores participantes, o sea, del Gobierno Federal, del Sector de los Trabajadores y del Sector Empresarial, para alcanzar una buena administración.

21) ROQUENI REMOLINA, Felipe, EL ARTICULO 123, Ediciones V Congreso Iberoamericano del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, México, 1973, pág. 42.

Al tomar como punto de partida lo anterior, podemos decir que constitucionalmente se plasmaron algunos principios como:

- a) La generación del derecho habitacional a toda la clase trabajadora
- b) La correlativa obligación habitacional a cargo de los patrones, sin distinción de su situación específica, mediante aportaciones a favor de cada trabajador en lo individual.
- c) La inalterabilidad de los derechos de los trabajadores sobre los recursos a su favor independientemente de los cambios de patrón.
- d) El establecimiento de un sistema que permita a los trabajadores obtener en lo individual, un crédito para adquirir una vivienda.
- e) El derecho a los trabajadores de recibir los depósitos a su favor.
- f) La constitución de un Organismo Tripartita para administrar los fondos, integrado con las aportaciones.

2.3.4 La Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, una garantía de seguridad social y jurídica.

El fundamento legal de esta disposición legal se encuentra en la fracción XII, del precepto 123 de la Carta Magna en su apartado A), reglamentada a su vez

en los numerales 136 a 143 de la Ley Federal del Trabajo, siendo esta norma jurídica la que le dio creación al Fondo Nacional de la Vivienda, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1972.

En esta ley encontramos de manera fundamental importantes elementos de la seguridad social, ya que se permite a los trabajadores de escasos ingresos el acceder a una vivienda cómoda, barata e higiénica, mientras que, jurídicamente se pretende que los trabajadores que no puedan tener acceso a estos créditos habitacionales, cuenten con un ahorro que les permita en la última etapa de su vida, gozar de cierta tranquilidad patrimonial mejorando sustancialmente sus condiciones de vida. Esta seguridad jurídica también la podemos traducir en el sentido de que todo acto emanado del Fondo Nacional de la Vivienda, debe estar fundado y motivado en derecho, para no lesionar la esfera individual de la clase trabajadora, por esencia desprotegida.

Es decir, en caso de que el Infonavit llegara a negar el otorgamiento de un crédito habitacional a un trabajador, expondrá el motivo y fundamento de sus razones, sobre todo porque éste, dentro del régimen jurídico en el que vivimos, contará con las instancias legales que le permitan defenderse. Situación semejante ocurrirá cuando algún miembro de la clase patronal considere que se afecte su esfera jurídica patrimonial, sobre todo cuando se trata de requerimientos fiscales por omisiones totales o parciales de pago.

En efecto, todo acto de autoridad emanado en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, debe estar ajustado a derecho, debiendo haber observado el respeto a las garantías de audiencia, legalidad y se-

guridad jurídica, que se encuentran consagradas en la Carta Magna.

En principio, toda institución creada por el poder ejecutivo federal para cumplir con los fines del Estado, como en el caso concreto acontece con el Fondo Nacional de la Vivienda debe establecer una serie de procedimientos a los que deben de sujetarse los trabajadores y patrones inscritos en su régimen jurídico, ya que las autoridades se encargarán de proporcionar toda clase de facilidades para que los sistemas implantados sean sencillos, ágiles y eficaces, en aras de que la institución actúe adecuadamente en un espíritu de modernidad.

De los procedimientos administrativos internos, son las propias autoridades las que dictan las reglas en su aplicación, partiendo siempre de los aspectos legales fundamentales hasta una simple circular de carácter interno, que en muchas ocasiones busca hacer eficientes los procedimientos implantados, pero también, dentro de la Ley sustantiva y adjetiva de este Fondo Nacional de la Vivienda, se presenta la existencia de un recurso administrativo denominado de "inconformidad".

A manera de esbozo, diremos que el recurso de inconformidad puede ser ejercitado cuando algún trabajador, sus beneficiarios o causahabientes, o patrones, estimen que existe un acto emanado de alguna autoridad del Infonavit, que es injusta o excesiva, violando sus garantías esenciales y cualquier procedimiento que necesariamente debe ajustarse a derecho; este recurso es una instancia más antes de actuar en la vía jurisdiccional, para muchos es desconocido.

La ley del Infonavit en su organización administrativa, prevee la existencia

de una serie de Organos Colegiados, para los efectos de una correcta administración, entre los cuales se encuentra la Comisión de Inconformidades y de Valuación, la que se encargará de conocer, substanciar y resolver el famoso recurso de inconformidad.

En la exposición de motivos de ley reglamentaria de la fracción XII, apartado "A", del artículo 123 constitucional, se consigna la existencia de este recurso que permita resolver sobre cualquier acto de autoridad que lesionen a los trabajadores, beneficiarios o a los patronos, circunstancia que permite señalar que no sólo en nuestra Carta Fundamental, existen garantías de seguridad jurídica para los gobernados, a ello nos referiremos en el último capítulo.

C A P I T U L O 3

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA DEL TRABAJO

En el primer capitulo hablamos de la importancia de la seguridad jurídica, asimismo, de la seguridad social, que el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, se creó por el Poder Ejecutivo Federal, como un organismo descentralizado con el objeto de resolver el problema habitacional al que siempre se ha enfrentado la clase trabajadora.

Antes de entrar con profundidad al estudio del Instituto, para poder entender su naturaleza jurídica se estima necesario hablar acerca de qué es la descentralización administrativa.

Los organismos descentralizados surgen en la vida nacional por una necesidad de realidades sociales, ante la imposibilidad material y jurídica de los órganos centralizados de satisfacer las carencias de la población aunado al cúmulo excesivo de atribuciones que ostentaba el ejecutivo federal, lo cual resultó insuficiente para cumplir con los objetivos trazados en los planes de gobierno, por lo cual fue necesario realizar una serie de estudios que permitieran una mejor administración de los diferentes recursos con los que cuentan en el territorio para mantener la paz y el progreso.

Así, podemos decir que, descentralizar en materia administrativa, es crear órganos auxiliares que por su naturaleza y función que deban desarrollar sean separados del organismo controlador de una serie de atribuciones en el cual el Estado deposita sus facultades jurídicas elementales que se destinan a la atención

de problemas comunitarios especiales.

El ilustre doctor Andrés Serra Rojas, ha definido a la descentralización administrativa como: "un modo de organización mediante el cual se integra legalmente una persona jurídica de derecho público, para administrar sus negocios y realizar sus fines específicos del Estado sin desligarse de la orientación gubernamental ni de la unidad financiera del mismo".²² Por lo tanto, es de señalarse que el Estado en sus relaciones con el organismo descentralizado procura asegurar su autonomía orgánica, jurídica y financiera, que le permita a éste controlar su patrimonio manteniendo la unidad y eficacia en el desarrollo, a través del respeto de sus tomas de decisión y facultades disciplinarias.

La descentralización administrativa es una forma de administrar los recursos del Estado creada por la teoría francesa que implica el manejo de un servicio técnico por conducto de un estatuto legal, que entre sus finalidades disponga de funcionarios con conocimientos apropiados a sus necesidades terminando con las cuestiones de improvisación, en aras de la formulación y correcta administración de un presupuesto, adoptando para ello el régimen económico más adecuado para el saneamiento de sus finanzas con el objeto de desarrollar dentro de los miembros de la administración pública centralizada y descentralizada sus funciones con una total y completa autonomía.

Durante la década de los setentas, se crearon un sin fin de organismos descen-

22) SERRA ROJAS, Andrés, DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo I, octava edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981, pág. 600.

tralizados, algunos sin razón de su existencia, pero los trascendentales como el destinado al Fondo Nacional de la Vivienda, por si solo se justificó, ya que un anhelo revolucionario era el que las clases trabajadoras del campo y de la industria necesitadas en realidad contaran como una vivienda cómoda, higiénica y digna, siendo hasta después de las reformas legales de 1970 y 1972 cuando nace este Fondo de la Vivienda, como un organismo descentralizado en materia de seguridad social.

La creación de este Instituto fue entre otras causas, ante la imposibilidad del Ejecutivo Federal y de sus diferentes órganos centrales de atender entre otros fines, el de la vivienda para la clase trabajadora ubicada dentro del apartado "A" del precepto 123 de la Ley de Leyes, siendo una respuesta ante la demanda por si sola justificada de este grupo socialmente mayoritario y desprotegido, pero sin que se hayan afectado sus bases de organización y administración establecidas legalmente.

El maestro Santiago Barajas Montes de Oca, señala como características principales de los organismos descentralizados, las siguientes:

- a) Tienen personalidad jurídica propia para actuar por si mismos y en nombre propio.
- b) La recepción de recursos económicos por disposición legal, esto es, reciben fondos de manera regular de un presupuesto general o se manejan de ser posible con los ingresos de su actividad.

- c) Su patrimonio es del Estado y sólo éste puede ampliar, suprimir o cambiar el destino de los fondos que se le asignen, pues aunque formalmente tienen la propiedad de sus bienes, es el Estado el único dueño de ellos.

- d) Existe la posibilidad de que se autoadministre con facultades para resolver los problemas que plantee su actuación, sin tener que recurrir a la administración central.

- e) Son creación exclusiva del estado, mediante disposición legal o por decreto del titular del Ejecutivo Federal en la forma y términos constitucionales, por lo cual, están sometidos al control de la administración pública".²³

En la Carta Fundamental del Pacto Federal, es en el artículo 90, donde se establece la más moderna doctrina administrativa, dada la constante creación de los entes jurídicos que no constituyen Secretarías de Estado ni Departamentos Administrativos, sino especialmente a los organismos descentralizados y a los de participación estatal.

En consecuencia, podemos establecer que la forma de la organización administrativa de los Estados Unidos Mexicanos, se divide para su estructura federal en la administración pública central y la administración pública paraestatal, comprendiendo esta última de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a los Organismos Descentralizados.

23) BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO. Ed. Porrúa, S.A., México, 1985, pág. 218.

En este mismo orden de ideas, el insigne maestro Serra Rojas señala que la descentralización se puede clasificar en dos formas: "a) La descentralización administrativa territorial o regional. Esta forma de organización administrativa se apoya en una base geográfica, como delimitación de los servicios que corresponden, b) La descentralización administrativa por servicio o funcional en una consideración técnica para el manejo de una actividad determinada, o sea la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos, propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social".²⁴

En consecuencia, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, es un organismo descentralizado por servicio, concepto al que estudiaremos de manera amplia al hablar de dicho Instituto.

3.1 EL ORIGEN DE LOS ORGANOS TRIPARTITAS EN MEXICO

Una vez expuesto en qué consiste la descentralización administrativa del trabajo, del cual forma parte el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, dada su naturaleza de asistencia social, tal y como se encuentra previsto en su Ley, debemos de consignar por otra parte que, en términos de la fracción XII, del apartado "A", del precepto 123 de la Carta Fundamental en vigor, se prescribe que dicho organismo debe integrarse por una representación del gobierno federal, una por el Sector de los Trabajadores y una más por el Sector Em-

24) SERRA ROJAS, Andrés, DERECHO ADMINISTRATIVO, ob. cit. pág. 624.

presarial, toda vez que su administración para ser adecuada en cuanto a la transparencia en el manejo de sus recursos es tripartita.

Los órganos tripartitas que forman parte de este Instituto de acuerdo con el numeral 6o. de su Ley son: La Asamblea General, máximo cuerpo colegiado; el Consejo de Administración; la Comisión de Vigilancia; la Comisión de Inconformidades y de Valuación y, las Comisiones Consultivas Regionales.

Los órganos tripartitas surgieron en el mundo del derecho mexicano, con el objeto de propiciar el correcto desarrollo de las instituciones en cuanto al manejo de sus recursos y como consecuencia el alcanzar una mayor eficacia productiva; siendo para ello necesario, buscar las fórmulas adecuadas que permitan acrecentar la generación de empleos, volver más competitivas las actividades y atender los problemas sociales derivados del crecimiento de la población.

Es necesario, reflexionar históricamente acerca del origen de este Instituto, ya que surge de una evolución social ante una realidad existente, al grado que en el año 1971, a propuesta del sector obrero, se convocó a una reunión de análisis acerca de la situación económica y social del país con lo que se habría de inaugurar una nueva época de diálogo entre los diversos factores de la producción, consolidando al mismo tiempo, una política de gobierno para la solución de problemas nacionales fundada en la participación responsable de todos los sectores.

Comenta el investigador Diego Luis Ramírez que: "dicha reunión se inspiró en la filosofía de la Constitución de 1917, en la que se establece un equilibrio

entre las garantías individuales y sociales; y dota al estado de las facultades necesarias para orientar al desarrollo económico de tal modo que se realice la justicia social sin detrimento de los derechos que le corresponden a cada sector".²⁵

En cuanto a lo anterior, existen en el mundo algunos países en los cuales su economía se lleva a cabo con el concurso de consejos económicos y sociales, en donde siempre se encuentran representados los diversos factores de la producción, en otros existen cuerpos representativos de carácter político, que se hallan integrados por organismos que determinan, sin libertad sus decisiones fundamentales.

En México, no estamos frente a un estado corporativo ni dictatorial, ya que la autoridad de los gobernantes deriva del sufragio popular, en representación de las mayorías, dentro de un marco de respeto jurídico, para que se puedan desarrollar armónicamente las relaciones sociales entre los diversos grupos de la sociedad

El artículo 123 Constitucional permite se promueva la participación de los diferentes sectores de la economía, para lograr un equilibrio entre los mismos, sirviendo al mismo tiempo de antecedentes al INFONAVIT, las Juntas de Conciliación, las Juntas Locales y Federales de Conciliación y Arbitraje, la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, la Comisión Nacional para la participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas, el Instituto Mexicano del Se-

25) RAMIREZ DIEGO, Luis, LA COMISION NACIONAL TRIPARTITA, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pág 10

guro Social, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, entre otros.

Con todos los anteriores órganos tripartitas, se creó una práctica efectiva de diálogo, afirmando con ello, nuestros principios de convivencia sin los cuales no se podría aspirar a fomentar un progreso fundado en la libertad y en la justicia.

Es la creación de los órganos tripartitas, la manifestación de una nueva forma de conducir los asuntos públicos que ha hecho en base al diálogo la participación y corresponsabilidad, características distintivas y relevantes de los mismos.

Asimismo, cada vez más se convencen los estudiosos de estos órganos que, la intención que sirvió para crear a estos consejos tripartitas, fue el figurar además de un órgano de consulta, un foro en el que se busca por medio de la confrontación de las ideas y el entendimiento operativo, el salvar las contradicciones derivadas de nuestra estructura económica en un esfuerzo conjunto del gobierno y de los diferentes sectores productivos, para orientar de mejor manera la actividad de todos, conforme a los intereses del país.

Al referirse el investigador Diego Luis Ramírez a los órganos tripartitas y muy en especial al INFONAVIT, dice que: "el establecimiento de este organismo obedece a necesidades más permanentes y objetivos más ambiciosos, su creación expresa el espíritu de un régimen que funda su conducta en la coordinación de esfuerzos. Responde a la convicción de que las grandes transformaciones que el país exige, tienen que hacerse entre todos sin lesionar los vínculos de la uni-

dad nacional, siendo por el contrario, fortalecidos con una firme voluntad de solidaridad social".²⁶ Algo con lo que estamos plenamente convencidos desde la exposición de motivos de la Ley que crea a este Instituto y que en la práctica sus diferentes directores se han preocupado conjuntamente con los legisladores de adecuarlo a las necesidades de la realidad social.

En consecuencia, el funcionamiento de los órganos tripartitas debe representar siempre una clara invitación de manera permanente hacia el pronunciamiento en cuestiones socioeconómicas, que vayan más allá de los intereses sectoriales inmediatos y egoístas.

Pero volvamos nuestra atención a la reunión celebrada en el mes de mayo de 1971 ante el titular del Poder Ejecutivo Federal, donde a solicitud del sector obrero, se creó una serie de organismos tripartitas, cuyo objetivo básico sería analizar 10 problemas fundamentales que afectaban gravemente al país en ese tiempo, entre los que se encontraba el de la vivienda.

En la citada reunión, el Secretario General de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, en su discurso, entre otros comentarios señaló que: "en la Constitución, como un postulado de la Revolución Mexicana, se estipuló para los trabajadores el uso de la habitación cómoda e higiénica dentro de un ambiente urbano adecuado como lo establecen los artículos 136 y 153 de la Ley Federal del Trabajo, la cual consigna como un propósito específico de realizar la justicia social, el de proporcionar a los trabajadores una habitación de-

26) Idem.

corosa"; agregando más adelante que: "...para resolver dicho problema habitacional se requiere de una acción integral en que se conjuguen los esfuerzos de todos los sectores de algún modo obligados e interesados, el estatal, el empresarial y el trabajador, proponiendo entre otros puntos la creación de un organismo que faculte y abarate el financiamiento de la construcción de la vivienda obrera y popular".

Estas serían las palabras pronunciadas por uno de los representantes del sector obrero, pero al encontrarse también presentes los representantes de la clase patronal por conducto del Lic. Rafael Regil, asesor de la Confederación Patronal de la República Mexicana, quien al iniciar su participación señaló que: "Los empresarios mexicanos atentos siempre a los planteamientos sobre las carencias nacionales, acogen con sumo interés el que se refiere a la construcción de vivienda, cuya solución condiciona la salud física y mental de los individuos y colectividades y también limita o estimula su desarrollo".

Con ideas vertidas anteriormente por los sectores participantes en la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, es que se tomaron algunos conceptos para la exposición de motivos de la iniciativa de ley que crea al Instituto antes indicado y publicada en el Diario Oficial el 24 de abril de 1972, que establece que: "La organización tripartita de las instituciones de derecho social han revelado ser una fórmula adecuada para incrementar, bajo la coordinación del gobierno, la responsabilidad de los factores de la producción ante los asuntos de interés social. Ha demostrado igualmente, su capacidad para relacionar con auténtico sentido democrático, la administración pública

con las necesidades y aspiraciones concretas de los beneficiarios de sus servicios".²⁷

Lo anterior motivó se reformara la fracción XII del apartado "A", del artículo 123 Constitucional, para consignar la creación de un organismo descentralizado encargado de la administración de los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, mediante una administración en sus Organos Colegiados de tipo tripartita, o sea, con representantes del Gobierno Federal, del Sector de los Trabajadores y del Sector Empresarial.

El hecho de que se estipulará en sus cuerpos colegiados una participación tripartita, fue entre otros motivos para que la administración y vigilancia de la Institución se orientara conforme a los programas generales de desarrollo del país, trazados por el Gobierno, armonizando al mismo tiempo los intereses sectoriales.

27) Disposiciones Legales, INFONAVIT, México, 1993, pág. 65

3.2 LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS EN MATERIA DE PREVISION SOCIAL EN MEXICO. EL INFONAVIT

Los antecedentes de los organismos descentralizados de previsión social, podemos encontrarlos en la segunda mitad de nuestro siglo, razón por la cual son relativamente recientes.

Al concluir el movimiento revolucionario iniciado en 1910, comienza en todo el territorio nacional un lento auge económico, con la tendencia a ocupar la mano de obra desocupada debido al movimiento armado y atendiendo al desarrollo industrial.

Para ello sirvieron de mucho los cambios gestados en nuestro máximo ordenamiento jurídico, donde se cambió de una mentalidad individualista a una de tipo social, al grado que México fue el primer país en el mundo que consignó las garantías sociales, entre las que se encuentran la de seguridad social como una fracción del artículo 123 constitucional que pertenece al título sexto denominado del "Trabajo y Previsión Social". Así, se crean poco a poco las instituciones de seguridad social, como el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; organismos fundamentales y trascendentales en cuanto a que vienen a representar una solución para mejorar el nivel de vida de la clase trabajadora en términos generales, como un requisito necesario para el desarrollo de la vida democrática en el país.

Es el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, un organismo descentralizado encargado de la creación de sistemas de financiamiento y construcción, que permitan a la clase trabajadora la obtención de créditos habitacionales baratos, que dignifiquen su vida.

Por ello, es importante recordar como antecedente inmediato de este Instituto, las modificaciones sufridas en los albores de la década de los setentas en la Ley Federal del Trabajo, partiendo del artículo 123 constitucional apartado "A", fracción XII, que estableció la obligación a toda negociación agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por lo que podían cobrar rentas que no excedieran del medio por ciento anual del valor catastral de las fincas.

La disposición constitucional señalada con anterioridad no fue puesta en vigor, por razones de política y debido a la incapacidad económica para su cumplimiento de parte de los propietarios de los medios de la producción y de la riqueza. Sin embargo, tampoco la reglamentación que surgiera en la ley pudo ser puesta en vigor, debido a las constantes objeciones, ataques y oposiciones del sector patronal, que se negó a su acatamiento e incluso interpuso múltiples amparos ante la Justicia Federal, cuando se intentó ponerla en vigor de alguna manera.

Ante esto, fue necesario un cambio en la norma constitucional que modificó la obligación patronal al grado de crear el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, cuyos recursos derivarían de la obligación patronal de aportar el 5% sobre el salario ordinario de todos y cada uno de sus

trabajadores, lo cual vendría a constituir depósitos en favor de estos últimos, que fueran al mismo tiempo la base de un sistema de financiamiento que permitiera a la clase trabajadora la obtención de créditos baratos y suficientes, que les permitieran adquirir una vivienda cómoda e higiénica, ello por cuestiones de utilidad social dentro del nuevo pensamiento de asistencia social, pero su estructura una vez más reiteramos, sería de cuerpos colegiados tripartitas, para que la administración de sus recursos fuera transparente.

Es hasta el 14 de febrero de 1972 cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación, la reforma constitucional del artículo 123 constitucional, apartado "A", fracción XII, mediante la que se otorga la modificación y adición del capítulo III, título cuarto de la Ley Federal del Trabajo, en el Diario Oficial el 24 de abril de 1972, creándose la propia Ley normativa del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en esta última fecha.

Este fue el nacimiento del Instituto Nacional de la Vivienda para la clase trabajadora, que en el artículo 2º de su ordenamiento jurídico invoca que se trata de un organismo de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Un problema que se veía vislumbrar era la forma en que se allegaría de recursos para su funcionamiento, por ello en el artículo 30 de su propia ley se consignó al mismo como un organismo fiscal autónomo, que para ello cuenta con su propio reglamento y supletoriamente con el Código Fiscal de la Federación, para determinar en caso de incumplimiento el importe de las aportaciones y de los descuentos omitidos, así como para calcular sus recargos, señalar las bases para su

liquidación en cantidades liquidadas y requerir su pago; recibir en sus oficinas a través de las instituciones respectivas los pagos que deban efectuarse, sea por sí o por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cobro y la ejecución correspondientes a las aportaciones patronales y a los descuentos omitidos, sujetándose a la normatividad del Código Tributario Federal; resolver en los casos en que proceda el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución; así como las solicitudes de prescripción y caducidad planteadas por los patrones

En ocasiones es necesario requerir de documentación fiscal y contable a efecto de verificar el cumplimiento de las disposiciones fiscales para determinar la existencia o no, de una relación laboral e inclusive declarar de manera presuntiva el incumplimiento de las disposiciones fiscales y su consecuencia jurídica procedente, al grado que el precepto en mención dice que: "las obligaciones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos a que se refiere el artículo anterior, así como su cobro, tienen el carácter de fiscales".

Con todos estos antecedentes, vemos de manera clara la existencia de una doble naturaleza jurídica en el INFONAVIT la de Organismos de asistencia social y con carácter fiscal autónomo, en cuanto a este último punto destaca el maestro Sergio Francisco González de la Garza, "...se llaman organismos fiscales autónomos, a los organismos públicos descentralizados que tienen el carácter de autoridades fiscales para la realización de sus atribuciones".²⁸

28 GONZALEZ DE LA GARZA, Sergio Francisco DERECHO FINANCIERO MEXICANO, Editorial Porrúa, S.A., México 1981, pág. 75.

Por otra parte, el Lic. Javier Moreno Padilla, establece que los organismos fiscales autónomos cuentan con las siguientes características:

- a) Son organismos distintos a las dependencias fiscales.
- b) Actúan de conformidad con la ley a la realización de los fines legales, esto es el cumplimiento de las normas.
- c) Por disposición legal son administradores de tributos.
- d) Al mismo tiempo necesitan satisfacer las necesidades públicas de carácter específico, por medio de los recursos que los particulares les proveen.
- e) Por las razones apuntadas se convierten en órganos de autoridad y sólo puede realizar actuaciones dentro de marco legal".²⁹

Una vez determinada la naturaleza del INFONAVIT, en forma breve indicaremos algunas de las más importantes atribuciones del mismo, que son las siguientes:

1. Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.
2. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener créditos baratos y suficientes para la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas; para la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones y para el pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.
3. Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas

29. MORENO PADILLA, Javier. IMPLICACIONES TRIBUTARIAS DE APORTACIONES AL SEGURO SOCIAL. Colección de Estudios Jurídicos. Ed. Tribunal Fiscal de la Federación, México 1989, pág. 29.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

Para el cumplimiento de los objetivos antes citados, se enlistan enseguida una serie de funciones como son:

- a) Otorgar créditos a los trabajadores aplicando en la actualidad un sistema de puntuación transparente y equitativa
- b) Evaluar los anteproyectos y proyectos de desarrollo habitacionales que serán financiados por el Instituto.
- c) Evaluar y aprobar los conjuntos habitacionales financiados y construidos por terceros para ser adquiridos por los acreditados.
- d) Fortalecer el vínculo entre la oferta y la demanda de interés social.
- e) Desarrollar nuevos mecanismos financieros que sirvan para impulsar sus recursos, y de esta manera amplien su cobertura crediticia.
- f) Fomentar la investigación y el desarrollo de tecnologías para la edificación de viviendas y los servicios que se usan en su construcción.

Para que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores pueda cumplir con sus fines, de una manera adecuada y efectiva, cuenta con la siguiente estructura administrativa de conformidad con el artículo 6° de su ley:

- a) La Asamblea General
- b) El Consejo de Administración
- c) La Comisión de Vigilancia
- d) El Director General

- e) **Dos Directores Sectoriales**
- f) **La Comisión de Inconformidades y de Valuación**
- g) **Las Comisiones Consultivas Regionales**

La Asamblea General, es la máxima autoridad del instituto que se encuentra integrada en forma tripartita con cuarenta y cinco representantes titulares, los cuales contarán con sus respectivos suplentes (quince por el Gobierno Federal, quince por las organizaciones nacionales de los trabajadores, y quince por las organizaciones nacionales patronales), correspondiendo a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, fijar las bases para determinar cuáles se consideran las organizaciones nacionales más representativas de los sectores trabajadores y patronales que integrarán a la Asamblea.

Esta Asamblea debe reunirse por lo menos dos veces al año, entre sus facultades está la de designar a un Consejo de Administración integrado por quince personas ajenas (cinco por cada sector), no pudiendo formar parte de dicho consejo los miembros de la Asamblea General, la cual también designa a los miembros de la Comisión de Vigilancia, de la Comisión de Inconformidades y de Valuación; a las Comisiones Consultativas Regionales y al Director General a propuesta del Presidente de la República.

En cuanto a los anteriores órganos colegiados, es menester formular los siguientes comentarios, por lo que se refiere a sus funciones, ya que si tomamos en consideración los cambios sustanciales que se presentaron en el año de 1992 por lo que toca al funcionamiento del INFONAVIT, resulta importante hablar de esta consolidación legal y operativa en la vida de este organismo descentralizado

tan importante a nivel nacional.

Uno de los objetivos primordiales del presente trabajo, es reflexionar sobre el fortalecimiento del que gozan y deben de continuar gozando los órganos colegiados de la institución, ello sólo se logrará mediante el constante diálogo entre los diferentes sectores y la representación gubernamental, ya que el propósito siempre será la correcta planificación de los programas normativos y de procedimientos operativos, en todos sus campos de acción, sin olvidar el aspecto del financiamiento global e individual, para el otorgamiento y recuperación de los créditos conferidos.

Por ello, la importancia de las reuniones de la Asamblea General, ya que en sus sesiones se examinará y en su caso aprobará el informe de actividades del ejercicio anual correspondiente, así como su ejercicio presupuestal de ingresos y egresos, los programas de labores y financiamiento, la revisión de los estados financieros, y las demás atribuciones que le confiera la ley.

El Consejo de Administración, con el nuevo sistema de financiamiento de vivienda requerirá de un gran dinamismo para poder atender las solicitudes que se le presenten con motivo de las convocatorias para la participación en las subastas de financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales, la apertura de las posturas y el fallo que al efecto y conforme a derecho sea procedente emitir, lo cual de alguna manera hará indispensable el dar continuidad a la concertación y participación activa de los diferentes miembros representativos en la institución.

La Comisión de Vigilancia, es el órgano colegiado encargado de analizar y dictaminar las operaciones del Instituto, así como hacer recomendaciones para incrementar la eficiencia de los recursos que están bajo la responsabilidad del INFONAVIT, sesionando en términos del artículo 8º de su reglamento.

El Director General cuenta entre sus atribuciones las siguientes: Representar legalmente al Instituto con todas las facultades que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas; asimismo, de conformidad con las facultades que corresponden a la institución en su carácter de organismo fiscal autónomo, también podrá delegar las mismas para cuidar los aspectos financieros; al mismo tiempo, ejecutará los acuerdos emanados por el Consejo de Administración, presentar informes del estado financiero del Instituto, preparar los informes sobre actividades mensuales, poner a la consideración del Consejo de Administración, para su aprobación los programas financieros y de crédito y los demás que establezcan los ordenamientos jurídicos respectivos.

Tal vez el Cuerpo Colegiado más importante en materia de la observancia de las diferentes disposiciones jurídicas aplicables a nivel institucional e inclusive actúan como un órgano revisor de los actos de autoridad en respeto de las garantías de los ciudadanos los sea, la Comisión de Inconformidades y de Valuación, a la que muchos no le prestan la debida importancia, al considerar que como no cuenta con muchas atribuciones, carece de una debida representación en el marco institucional, lo cual es lo más erróneo, sobre todo porque olvidan que vivimos en un marco de legalidad que surge de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y es el tema fundamental en la presente obra, por lo que de una manera más amplia nos referiremos a ella más adelante; ya que menciona-

remos tan sólo algunas de sus facultades.

Este Cuerpo Colegiado es el encargado de conocer, substanciar y resolver los recursos de inconformidad que se promuevan ante el Instituto; así como de las controversias sobre valuación, que se susciten sobre el valor de las prestaciones que las empresas estuvieren otorgando a los trabajadores.

Las Comisiones Consultivas Regionales, existen como una necesidad dada la diversidad de nuestro país, para con ello el INFONAVIT fortalezca, de alguna manera en forma respetuosa, la vida libre y soberana de los Estados que forman parte de la República, tomando en cuenta las diferencias existentes entre los sectores productivos del país por la gran extensión territorial con la que se cuenta.

El propósito de su existencia es, entre otros motivos, el de dictar acciones que se adapten a las necesidades y costumbres de cada región, para que las mismas se desarrollen en la mejor manera; estas comisiones se reúnen mensualmente.

Es de considerar que la importancia de estos cuerpos colegiados, se basa en el nuevo reglamento que les otorga una serie de atribuciones y facultades, en el sentido que sus opiniones, sugerencias, observaciones y quejas son tomadas en cuenta por el Instituto, para que dentro de su respectiva jurisdicción, contribuyan al desarrollo económico de la región y del país.

De alguna manera se hizo referencia a cambios dentro del aspecto normativo del INFONAVIT, a raíz del 24 de febrero de 1992, mismos que se pueden

identificar y de acuerdo a su importancia en el siguiente orden:

1. El otorgamiento de créditos con base en un sistema objetivo de puntuación, tomando en consideración un mínimo, para ser susceptible de los mismos.

Los factores que se tomaron en cuenta para determinar la puntuación de los trabajadores interesados en obtener un crédito son: el salario; la edad; el saldo de la subcuenta del Sistema de Ahorro para el Retiro; el número de aportaciones efectuadas al Instituto por el patrón a favor del trabajador; y, el número de dependientes económicos del trabajador.

Es responsabilidad del Consejo de Administración de la institución, determinar cada bimestre la puntuación mínima para tener derecho a un crédito, en tanto que se establece la autocalificación, la cual pueden realizar los trabajadores interesados, toda vez que se trata de un procedimiento sencillo y simple.

2. Es primordial la libertad que se concede al trabajador para elegir una vivienda nueva o usada de acuerdo a su preferencia. Tal y como lo señala la normatividad en vigor, el trabajador tendrá el derecho de elegir la vivienda nueva o usada a la que se le aplique el importe del crédito que reciba con cargo al Fondo Nacional de la Vivienda, misma que podrá ser o no, parte de conjuntos habitacionales fincados con recursos del fondo.

3. Los montos del crédito bajo del nuevo sistema se determinarán de acuerdo con la capacidad de pago del trabajador, en la inteligencia de que el monto máximo será el de 180 veces el salario mínimo mensual de la localidad, menos

el 5% destinados para gastos de operación y financiamiento. No debe entenderse lo anterior, como equivalente a que todos los trabajadores van a obtener dicho monto, sino que fue necesario crear una serie de tablas, para que en consecuencia del monto de los préstamos vaya de acuerdo al salario y edad del acreditado, que se expresará en un número de veces salario mínimo.

4. Algo trascendente es la preocupación por la recuperación total del crédito, ello en razón de ser pertinente, evitar de cualquier modo la descapitalización del Instituto, para ello se acudió a reformar el sistema financiero, ya que tan sólo se estaba recuperando el 53% de los créditos otorgados, dentro de las medidas adoptadas, en este sentido se encuentran las siguientes:

- a) La aplicación del saldo de la subcuenta de vivienda del Sistema de Ahorro para el Retiro del Trabajador, que se suma al monto del crédito y como una forma de pago inicial
- b) Se establece un plazo no mayor de 30 años para que se verifique el pago del crédito otorgado.
- c) Los descuentos que tenga que realizar el patrón sobre el salario del trabajador y se enteren al INFONAVIT, serán del 25% sobre el salario integrado, excepto en el caso de trabajadores de salario mínimo, hipótesis en la que sólo se les descontará el 20%.
- d) El saldo del Fondo de Ahorro también se aplicará como un incremento al monto del crédito y, a la vez, para la amortización del mismo.

e) El 5% de las aportaciones patronales servirán de aplicación en la amortización del crédito.

5. Por lo que toca al sistema de subastas, es de señalarse que el INFO-NAVIT otorgará financiamientos para la construcción de vivienda, a través de un sistema de subastas, el cual establece que los interesados pagarán una tasa de interés por dichos financiamientos. El Consejo de Administración formulará las convocatorias de dichas subastas, sin olvidar considerar la equidad y una adecuada distribución de los recursos.

Estos cambios surgidos en la vida Institucional del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, son en cierta medida una respuesta a los cambios estructurales que se han venido presentando en el Gobierno de la República, ante la problemática que sufre el sector vivienda; y que, pretende darle a la institución un matiz de una hipotecaria social.

En todos estos cambios siempre será necesario que se observen los principios de equidad y transparencia, entre otros puntos en el otorgamiento de créditos, de una verdadera libertad en el trabajador para la elección de la vivienda y de mantener en términos reales el valor de los depósitos en las subcuentas de vivienda del Sistema de Ahorro para el Retiro, las cuales deberán tener aplicabilidad plena en el futuro de la vida institucional.

3.3 LA INTEGRACION DE LA COMISION DE INCONFORMIDADES Y DE VALUACION

En la exposición de motivos de la iniciativa de Ley que crea al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, publicada en el Diario Oficial el 24 de abril de 1972, se establece que: "...la Comisión de Inconformidades y de Valuación, viene a completar el conjunto de mecanismos representativos, estará integrada por tres miembros y fungirá como órgano administrativo de carácter eminentemente técnico, por la importancia que habrá de tener la evaluación de las prestaciones en materia de habitación que las empresas proporcionen a los trabajadores, los dictámenes que al respecto elabore la Comisión, serán resueltos, en definitiva, por el Consejo de Administración.

Este Cuerpo Colegiado es uno de los órganos superiores de la institución, en términos del artículo 6º de la Ley sustantiva y adjetiva de la materia, se encuentra integrada de manera tripartita por un representante del Gobierno Federal, uno del Sector de los Trabajadores y uno del Sector Empresarial; por cada miembro propietario existe un suplente, tal y como se prevee en los preceptos 16 fracción XII y 25 ordenamiento jurídico antes citado.

Es el artículo 25 el que indica que la Comisión de Inconformidades y de Valuación conocerá, sustanciará y resolverá los recursos que se promuevan ante el Instituto por parte de los patrones, los trabajadores, sus causahabientes y beneficiarios, en los términos del Reglamento respectivo, con sujeción a los criterios que sobre el particular establezca el Consejo de Administración.

Es también facultad de este Organó Colegiado, el conocer y emitir los dictámenes que se susciten sobre el valor de las prestaciones que las empresas estuvieron otorgando a los trabajadores en materia de habitación, para decidir si son inferiores, iguales o superiores al porcentaje consignado en el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo, que al mismo tiempo sirva para determinar si quedan exentas las empresas peticionarias de la valuación de aportar al Fondo Nacional de la Vivienda, o bien se encuentran obligadas a realizar dicho pago, ya sea en forma total o parcial; cabe hacer hincapié que los dictámenes que se elaboren al respecto, deberán turnarse al Consejo de Administración, quien en uso de sus atribuciones resolverá lo conducente.

Este Organó Colegiado también es una instancia abierta a los particulares que se presenta como un mecanismo de legalidad para casos concretos, promoviendo el contacto con las áreas internas de la Institución, con la finalidad de hacer valer los intereses del INFONAVIT y conciliarlo con los justos reclamos de los trabajadores o de los patronos, según el caso.

En la actualidad debemos de conceptuar a esta Comisión como una garantía de seguridad normativa para los trabajadores, derechohabientes, o sus beneficiarios y empresarios, siendo su principal objetivo el resolver los recursos de inconformidad que se le presenten y emitir los dictámenes en las controversias sobre valuación.

Es una garantía de seguridad jurídica en virtud de que, a través de este Organó Colegiado, el particular se encuentra con una instancia observadora de los principios de legalidad, equidad y justicia, dentro de un marco de aplicación es-

tricta del derecho, cuidando de que las autoridades de la institución se conduzcan bajo esta serie de principios, ya que en muchas ocasiones, sobre todo en el pasado, se cometían abusos en el ejercicio del poder, afectando con ello la esfera jurídica individual de los trabajadores, sus beneficiarios, causahabientes y patrones, que deben ser respetados para mantener la paz y la tranquilidad social.

No obstante ya se hizo mención en el presente trabajo a la garantía de seguridad jurídica, recordemos una vez más como la conceptúa el maestro Burgoa, distinguido jurista y estudioso respetuoso de las garantías ciudadanas: "...debe conceptuarse como el contenido de varias garantías individuales consagradas en la Ley Fundamental y se manifiesta como la sustancia de diversos derechos subjetivos públicos individuales del gobernado oponibles y exigibles al Estado y a sus autoridades, quienes tienen la obligación de acatarlos u observarlos. Esta obligación Estatal y autoritaria es de índole activa en la generalidad de los casos, tratándose de las diferentes garantías de seguridad jurídica, o sea que el Estado y sus autoridades deben desempeñar, para cumplir con dicha obligación, actos positivos consistentes en realizar todos aquellos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias exigidos para que la afectación que generen sea jurídicamente válida".³⁰

En un sistema jurídico como el nuestro, resulta de gran trascendencia la existencia de esta Comisión, ya que sirve como un medio de control ante los actos de autoridad.

30. BURGOA O., I. LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES. Ob. cit., pág. 505.

Al formar parte de un organismo eminentemente social como lo es el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que lo ubica dentro de una de las ramas del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, se busca la reivindicación del grupo mayoritariamente desprotegido, el de la clase trabajadora, para que cuando se consideren afectados en sus derechos, acudan a la Comisión y hagan valer el respeto a sus derechos.

La Comisión de Inconformidades y de Valuación, por disposición legal, sesionará por lo menos una vez a la semana, o cuando sea convocada por el Consejo de Administración, el Director General del Instituto, el presidente en turno o dos de sus miembros.

La presidencia de la Comisión corresponderá en forma rotatoria a cada uno de las representaciones que la integren.

El presidente de la Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

1. Dirigir y moderar los debates durante las sesiones.
2. Suscribir los oficios cuya expedición haya acordado la Comisión.
3. Someter a consideración de la Comisión el orden del día de la siguiente sesión, y,
4. Dejar sin efectos la suspensión del procedimiento de ejecución cuando no se otorgue la garantía a que se refiere el artículo 6° del Reglamento de la Comisión.

3.4 LA REPRESENTATIVIDAD DE LOS SECTORES QUE INTEGRAN LA COMISION DE INCONFORMIDADES Y DE VALUACION

Este Cuerpo Colegiado es uno de los órganos tripartitas del Instituto de la Vivienda, que se encarga entre otras cosas, de incrementar la responsabilidad de los factores de la producción en los asuntos de interés social, ya que existe un respeto hacia la autonomía de las organizaciones obreras, que aseguren la mejor defensa de los derechos de sus agremiados.

En la actualidad la Comisión está integrada de la siguiente manera: La representación gubernamental corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la de los trabajadores a la Confederación de Trabajadores de México; y, la del sector empresarial a la Confederación Nacional de Cámaras Industriales.

3.4.1 El Secretario de la Comisión de Inconformidades y de Valuación

El Reglamento de este Cuerpo Colegiado prevee la existencia de un Secretario, quien cuenta con las siguientes atribuciones:

1. Verificar que se encuentra integrada la Comisión.
2. Dar cuenta en cada sesión de los asuntos a tratar con los expedientes respectivos.
3. Certificar el sentido de la votación y en su caso, de los votos particulares emitidos.
4. Firmar las certificaciones que por disposición legal o a petición de parte inte-

resada, deben ser expedidas por la Comisión.

5. Preparar las actas de cada una de las sesiones, someterlas a la aprobación de la Comisión e integrarlas en el libro respectivo, bajo su firma y de los miembros de la misma.
6. Auxiliar a la Comisión en el conocimiento y substanciación de los recursos de inconformidad y las controversias sobre valuación.
7. Dar entrada al recurso o a la controversia, a las promociones de las partes y dictar el acuerdo correspondiente.
8. Promover lo necesario para el desahogo de las pruebas a que se refiere el artículo 14 del Reglamento de dicho Organó Consultivo.
9. Verificar que se lleven a cabo las notificaciones de los asuntos resueltos.
10. Conceder, en su caso, la suspensión al procedimiento administrativo de ejecución, como lo dispone el artículo 6º del reglamento.
11. Las demás que deriven de la aplicación del Reglamento o le sean encomendadas por la Comisión.

El secretario, para poder cumplir con sus facultades, cuenta con un cuerpo de auxiliares, siendo su nombramiento realizado por los Miembros Consejeros, salvo el de los auxiliares.

El Secretario del Organó consultivo debe ser una persona con amplia capacidad jurídica y de concertación, que sirva en el cumplimiento de los fines del mismo, pues debe aportar a los Consejeros las herramientas necesarias que conduzcan al conocimiento de la verdad para la aplicación de la normatividad legal respectiva, bajo principios como el de equidad y justicia, por lo cual, se estima conveniente como acontece en los cuerpos encargados de la administración de jus-

ticia que se establezcan los requisitos que debe reunir la persona que llegue a ocupar el cargo de Secretario de este Cuerpo Consultivo, que deberá ser un abogado con la suficiente experiencia y capacidad jurídica en cuanto a la tramitación de procedimientos administrativos, evitando con ello que las instituciones sean afectadas por personas que no cubran estos requisitos esenciales.

C A P I T U L O 4

**LA COMISION DE INCONFORMIDADES Y DE VALUACION,
COMO UN MECANISMO DE SEGURIDAD JURIDICA**

Es imprescindible comentar que todo acto de autoridad debe respetar las garantías esenciales de los individuos, ya que, es una exigencia legal dentro de nuestro sistema jurídico imperante en el país; de tal forma que los actos de autoridad emanados por los diferentes órganos del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que se encuentran investidos de tal carácter deben también observar el respeto de los derechos fundamentales de las personas que se ven involucrados en los diferentes tipos de relaciones jurídicas que éste lleva a cabo.

De lo antes expuesto surge una pregunta que muchas personas han de realizar al respecto, ¿qué es un acto administrativo?. El uso de este término es reciente, ya que surge después de la Revolución Francesa por primera vez en un texto legislativo, siendo utilizado como un concepto semejante al actual, al prohibirse en el texto de los tribunales judiciales el conocimiento de actos administrativos de orígenes muy diferentes.

Algunos estudiosos del derecho señalan que al acto administrativo hay que distinguirlo en sus dos puntos de vista, el material y el formal; y al considerar al primero de ellos, nos remite al contenido, es decir, "es toda manifestación de voluntad de un órgano del estado, sea éste administrativo, legislativo o judicial, con tal que lo sustancial, el contenido del mismo sea de carácter administrativo. El acto administrativo en el sentido formal se caracteriza por la naturaleza del

órgano del cual emana, por ende serán actos administrativos los que derivan de un órgano administrativo en el cumplimiento de sus funciones.³¹

En relación al anterior concepto, es importante hacer notar que, esta acepción por ser funcional, ya participa de la naturaleza constitucional, en cuanto que los órganos administrativos únicamente pueden actuar de acuerdo con las facultades expresamente determinadas. De tal manera que, se puede clasificar a los actos administrativos de la siguiente forma:

"a) Actos simples.- Son aquellos derivados de la declaración de voluntad de un órgano constitucional por una sola persona física o de carácter colegiado, o como lo indica el maestro Andrés Serra Rojas, es la voluntad de la administración.

b) Actos complejos.- Proviene del concurso de voluntades de varios órganos administrativos de una o varias entidades federativas que se han unido en una sola voluntad como lo sería por ejemplo los convenios de coordinación fiscal que celebra la federación con los estados, de tal suerte habrá integración de voluntades cuando un órgano determinado tenga potestad para adoptar una resolución, pero este poder no podrá ejercitarse válidamente sin el concurso de otros órganos.

c) Actos colectivos.- Son aquellos que resultan de la reunión de varias

31. ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Tomo I, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires 1978, Pág. 327

voluntades con la misma finalidad y que se dan como consecuencia de una declaración común. Ranelletti refiere como acto de tal naturaleza al que se forma cuando varios sujetos u órganos de un mismo ente concursan por comunidad de materia a formar en común un acto jurídico.

d) De negocios jurídicos, de derecho público, tomando en cuenta la declaración de voluntad y sobre todo su eficacia, encontramos en los actos administrativos (negocios jurídicos), consiste en una declaración de voluntad de parte de la autoridad administrativa encaminada a producir un efecto jurídico que se caracteriza porque precisamente ese órgano estatal quiere el acto en sí y también quiere el efecto a que está destinado ese acto a producir.

Para ello el dilecto abogado Serra Rojas, los negocios jurídicos públicos, son en general manifestaciones de voluntad de un solo sujeto, la administración pública.³²

De tal manera que habremos de considerar como elementos del acto administrativo los siguientes:

a) Sujetos.- Es un órgano de la administración pública federal o descentralizada, que se subdivide en:

- 1) Sujeto activo.- Es el órgano administrativo creador de un acto; y,
- 2) Sujeto pasivo.- Son aquellos a quienes se dirige el acto administrativo

32. SERRA ROJAS, A. DERECHO ADMINISTRATIVO. Ob. cit. pág. 267

o lo ejecutan, son entes públicos, personas jurídicas colectivas o individuales.

Es importante que el sujeto activo sea competente, es decir, poseer la facultad de realizar determinadas conductas atribuidas al órgano de la administración pública, por el orden jurídico, o sea, que la competencia debe ser otorgada mediante un acto legislativo material, aunque en ocasiones ésta se otorga por acuerdo o decreto del ejecutivo.

La competencia puede ser delegada en aquellos casos en que la ley lo permita, las facultades discrecionales no pueden ser delegadas salvo casos excepcionales señalados por la ley.

Asimismo, los sujetos administrativos se pueden clasificar según su competencia en: Federales, Locales y Municipales, siendo la voluntad de la administración la que debe manifestarse de manera espontánea, dentro de las facultades del órgano, no debe tener vicios como el error, dolo o violencia, expresándose conforme a la ley, y cuyo objeto directo o inmediato, deberá ser la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y dentro de su competencia; mientras que el objeto indirecto o mediato, será la realización de la actividad del órgano del estado para cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.

Es necesario señalar que el acto administrativo debe estar revestido de una forma, para que pueda ser apreciado por los sujetos pasivos, la cual podrá ser escrita, caracterizada por acuerdos, resoluciones, decretos, oficios, notificaciones,

circulares, etc., o verbal directamente o a través de los medios mecánicos de transmisión de sonidos.

Al contemplar a las garantías esenciales de los individuos, hablamos de una serie de requisitos, entre los cuales se encuentra la motivación para la realización de todo tipo de actos de autoridad y el fin que se pretende alcanzar con la conducta realizada, la cual siempre será en beneficio de la colectividad como uno de los múltiples fines del Estado, ya que así lo comenta el Dr. Miguel Acosta Romero en su obra *Teoría General del Derecho Administrativo*, pues en caso contrario estaríamos hablando de una desviación de poder, siendo causa más que suficiente para la anulación de dichos actos, ya que la misma ilegalidad la podemos contemplar en alguna de las siguientes causales:

Cuando las resoluciones administrativas dictadas en ejercicio de facultades discrecionales no corresponde a los fines para los cuales la ley confiere dichas facultades.

Pero trasladémoslo al mundo del INFONAVIT, organismo descentralizado creado en una doble naturaleza tributaria y social, que realiza actos frente a los particulares que se encuentran ubicados en el artículo 123 constitucional apartado A, fracción XII, que al realizar una serie de actos administrativos en todas sus esferas jurídicas frente a los particulares deben observar que los mismos se encuentren apegados a los requisitos mínimos exigidos por nuestra Constitución, pues en caso contrario, los mismos serían violatorios de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En algunas ocasiones consideremos en el menor de los grados, ya que todas nuestras autoridades son respetuosas del mundo jurídico en el país, pero por cuestiones circunstanciales se violan los derechos esenciales de los individuos, tal y como puede acontecer dentro del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, pero también ante este tipo de eventualidades se creó la Comisión de Inconformidades y de Valuación, como un medio de control de los actos de autoridad dentro del mismo Instituto.

Este órgano colegiado permite a las clases trabajadoras y patronal, el considerar que cuando se ven afectadas sus esferas jurídicas particulares se acuda ante el mismo, para hacer valer sus derechos a través del recurso de inconformidad o de la controversia sobre valuación.

4.1 LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

El Dr. García de Enterría define al recurso administrativo como "aquellos actos del administrado mediante lo que éste pide a la propia administración, la revocación y reforma de un acto suyo o de una disposición de carácter general de rango inferior a la ley, en base de un título jurídico específico, la vía administrativa de recurso constituye en cierta medida un privilegio para la administración y una correlativa carga para los administrados, los recursos administrativos son únicamente la alternativa por lo que el particular puede optar como norma general, aplazando así hasta que se produzca resolución de los mismos, la impugnación en la vía jurisdiccional de los actos que le afectan, de ahí que resulte

indispensable agotar previamente la vía administrativa en la forma que la ley establezca." 33

En cambio el maestro Jorge Jiménez Carrasco en su obra de Justicia Administrativa, editorial Trillas, S.A., México, 1988, Pág. 26, comenta que: "El recurso administrativo es un medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto de autoridad para obtener de las autoridades administrativas la revisión a fin de que sea revocado, anulado o modificado. Así, puede afirmarse que el objeto de la existencia de los recursos es obtener de la autoridad la revisión de sus actos y la finalidad de la revocación, anulación, modificación o confirmación de los mismos mediante un análisis de la legalidad del procedimiento y contenido." 34

En algunas ocasiones se presenta el hecho de que los particulares estiman que la aplicación de la ley o de una sanción es injusta o excesiva, concediéndose la oportunidad de impugnarla haciendo uso de la vía administrativa antes de la jurisdiccional, más aún cuando la ley así lo determina, al estimar que existe un mecanismo de defensa dentro de la estructura orgánica de la propia autoridad emisora del acto controvertido que le permite proceder a una revisión del mismo, para estimar si es correcto o no, ello dentro de un marco de legalidad.

En consecuencia se estima que las reconsideraciones que realiza la propia autoridad sobre la emisión de sus propios actos dentro de un procedimiento ad-

33. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo II, Editorial Civitas, Madrid, 1980, Pág. 428.

34. Supra

ministrativo, es algo muy positivo pues da certeza y seguridad jurídica a los particulares frente a este tipo de actos. Lo anterior se puede estimar como una posibilidad de subsanar irregularidades, sean voluntarias o involuntarias, o bien, una conveniente conciliación de intereses, toda vez que, si la autoridad emisora del acto impugnado reconoce que cometió alguna irregularidad o un exceso, actuando de inmediato para repararla por cuestiones de economía procesal, se permite la convivencia pacífica entre gobernante y gobernado, en un ambiente de paz y cordialidad, tal y como acontece en el mundo jurídico del INFONAVIT y la Comisión de Inconformidades y de Valuación, la cual se encuentra integrada de manera tripartita por los tres sectores fundamentales en el mundo del derecho laboral mexicano, como lo vimos con anterioridad y que conoce de los recursos administrativos de acuerdo a las características indicadas por el ilustre maestro Gabino Fraga, que son:

1. La existencia de una resolución administrativa que sea recurrible.
2. La existencia de un acto de autoridad que afecte un derecho o un interés del recurrente.
3. La ley debe fijar de antemano a las autoridades administrativas ante quienes debe presentarse la solicitud, sea la que dictó el acto, la de jerarquía superior o un órgano especial creado al efecto por la ley, como el de esta Comisión existente dentro del Fondo Nacional de la Vivienda.
4. La existencia de un verdadero recurso, o sea la fijación de un plazo dentro del cual el afectado pueda hacer valer un derecho.

5. Que la ley exija para tenerlo por legalmente interpuesto el cumplimiento de algunos requisitos de forma o de garantía y otra naturaleza jurídica.
6. La fijación de un procedimiento especialmente organizado para seguirse por la autoridad que ha de conocer la revisión.
7. La determinación de formalidades que haya de cumplirse y la especificación de las pruebas que deban rendirse.
8. Que la autoridad revisora quede obligada a dictar una nueva resolución en cuanto al fondo, pues de no existir otra obligación carecería de toda eficacia cualquier recurso.

Esto lo comenta el maestro Fraga en su libro de **Derecho Administrativo**, cuarta edición, editorial Porrúa, S.A., México, 1984, Pág. 562 ³⁵; pero veamos enseguida como algunos autores clasifican a los recursos.

a) Recursos ordinarios, que según los administrativos son los de alzada, cuando el recurso se interpone y resuelve por el superior jerárquico del órgano autor del acto recurrido; de reposición, cuando es el mismo órgano quien tramita y resuelve la oposición presentada contra sus actos.

b) Los recursos extraordinarios proceden cuando el legislador, así lo ha determinado, ya sea por naturaleza de los actos de administración o por la necesaria

35. Supra.

reparación de los mismos, cuando ésta resulte procedente y urgente.

c) Los recursos especiales, que son los que se aplican en razón de la materia del órgano de administración que debe de resolverlo o por el tipo de procedimiento al cual se sujeta la autoridad, se trata de recursos que pudieron fundarse como acontece en el caso de los ordinarios en la infracción del ordenamiento jurídico proceden para estos casos concretos, en los que resulta necesaria una tramitación establecida *expresamente*.

Es importante hablar de todo esto referente a los recursos administrativos, ya que de ellos conoce la Comisión de Inconformidades y de Valuación dentro del mundo jurídico del INFONAVIT, que cuenta con una autonomía para conocer, tramitar y resolver a los mismos, por disposición legal, antes de acudir a los diferentes tribunales previamente establecidos.

La ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, determinó en sus disposiciones normativas que el agotar el recurso previamente establecido en la misma, era opcional, tanto para los patrones quienes después contaban con la oportunidad de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación, como para los trabajadores, causahabientes o beneficiarios, los cuales también con posterioridad acudirán a las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, ello quedaba a elección del particular.

Al hablar de la opcionalidad de los recursos el maestro Luis Martínez Rosalanda, en la obra denominada Justicia Administrativa, editorial Trillas, México, 1988, pág. 31, explica que: "La mayoría de los recursos de revocación y de inconfor-

midad, previstos en el Código Fiscal de la Federación y en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, respectivamente, constituyen excepciones que escapan al principio de obligatoriedad de los recursos; y, como consecuencia de lo anterior, los gobernados se ven obligados a agotar los recursos administrativos previamente al juicio de nulidad, sin embargo, salvo excepciones notables, estadísticamente está demostrado que los recursos administrativos no constituyen un medio plenamente eficaz como vía de defensa de los particulares. Al respecto basta comparar el sentido de la sentencia emitida por el Tribunal Fiscal de la Federación, cuya resolución impugnada haya puesto fin a una instancia administrativa, las cuales declaran la nulidad de dichas resoluciones en un porcentaje mayor al 50%, lo que demuestra que en esos casos el recurso administrativo constituye sólo una instancia más, que el particular debe agotar antes de obtener una resolución favorable a sus intereses.

Lo anterior no significa que el recursos administrativo no constituye un medio eficaz de defensa, pero a condición de que sea resuelto con objetividad, que le permita resolver las controversias entre administrados y autoridades conforme a derecho, aún cuando contravengan lineamientos internos o criterios rígidos. En este supuesto, el recurso administrativo no sólo constituye un medio eficaz de defensa, sino un valioso auxilio de los tribunales que les permite ventilar controversias en un número mayor o respecto de puntos de mayor complejidad³⁶.

Por todo lo anterior, se considera conveniente siempre agotar los recursos administrativos previstos en las disposiciones legales vigentes, como el de incon-

36. Supra.

formidad en el INFONAVIT, ya que inclusive así se prevee en la exposición de motivos, ya que por la naturaleza de este recurso se estimó conveniente dejar a opción de los interesados el agotarlo o acudir directamente a los tribunales para sustanciar su reclamación.

Durante el año de 1994, el titular del Ejecutivo Federal preocupado por la gran diversidad de recursos administrativos existentes en las diferentes disposiciones legales de sus diferentes dependencias, se preocupó por la unificación de los recursos administrativos en un solo ordenamiento creando la Ley Federal de Recursos Administrativos, para evitar la tendencia de obstaculizar la impartición de justicia dentro de la esfera administrativa, ante las claras y notorias discrepancias existentes entre las mismas legislaciones, lo cual confundía a los particulares, no sólo por la denominación de los recursos, sino también por el ámbito de aplicación, los términos para su interposición y resolución, las pruebas permitidas y autoridades encargadas de conocer, tramitar y resolver a los mismos.

En realidad tal diversidad nunca se justificó, por lo que resulta interesante por la trascendencia jurídica que se le debe de otorgar a esta Ley Federal, sobre todo en su aplicación que surge como una necesidad de interés general.

También los recursos como medios de defensa, para ser eficaces deben encontrarse estructurados con una técnica clara, sencilla y rápida, que permitan al particular poder interpretar su contenido y el sentido de su existencia, sobre todo en aras de una pronta y expedita impartición de justicia, como acontece con el recurso de inconformidad previsto por el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

De ahí la defensa que se debe continuar contemplando dentro de los diversos ordenamientos jurídicos a los recursos administrativos dentro del mundo del derecho, sobre todo porque a través de los mismos se permite que los particulares manifiesten su inconformidad ante los actos de autoridad que estiman violatorios de su esfera jurídica individual.

La existencia de la Comisión de Inconformidades y de Valuación dentro del INFONAVIT, se encuentra cabalmente justificada, ya que cuenta con el personal técnico debidamente capacitado para impartir justicia dentro de los requisitos que enmarca la Constitución, ya que ante ella concurren los empresarios por conducto de sus representantes legales y abogados debidamente capacitados, exigiendo de los actos de autoridad del propio Instituto se encuentren ajustados a derecho; pero lo más importante es que también concurren en demanda de justicia los trabajadores, sus causahabientes o beneficiarios, los cuales en la mayoría de los casos, difícilmente se pueden defender por sí mismos ante la falta de recursos para poder realizarlo en forma plena, de ahí la importancia de la doble naturaleza establecida por el legislador en las diferentes disposiciones jurídicas que forman parte de este Fondo de la Vivienda, si consideramos que justicia es dar a cada uno lo que le corresponde, según Ulpiano, pero que también el derecho del trabajador y las normas de la seguridad social son de carácter reivindicatorio de una clase históricamente desprotegida y golpeada.

Así, debemos estimar que el recurso de inconformidad no es un medio de defensa jurisdiccional, sino un medio de defensa legal que imparte por igual justicia a quien lo promueve dando una oportunidad de rectificación para el que lo resuelve, en tal sentido hablaremos a continuación.

4.2 EL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE LA COMISION DE INCONFORMIDADES Y DE VALUACION

En la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, se establece al recurso de inconformidad, al cual pueden acudir las empresas o establecimientos los patrones o sus representantes, los trabajadores, en cuyo beneficio hayan sido depositados cuotas en dicha institución, los beneficiarios de los trabajadores, por designación de éstos

Es procedente el recurso de inconformidad en términos del artículo 7° del reglamento de este órgano colegiado, para los trabajadores, sus beneficiarios o los patrones que estimen lesionados sus derechos por una resolución jurídica e individual que por escrito así lo establezca, ya que no serán recurribles las resoluciones de carácter general.

De tal forma que señalaremos algunos casos concretos de resoluciones individualizadas:

Cuando la inscripción en el INFONAVIT no la realice oportunamente la empresa, establecimiento o patrono o cuando ésta no se ajuste a la situación real del trabajador en la empresa; esto es, se fije un salario inferior o no se incluyan en el mismo prestaciones adicionales que legalmente procedan.

En los casos en que sea el propio trabajador quien solicite su inscripción y la institución lo niegue por cualquier concepto.

Sobre el derecho de los trabajadores a créditos constituidos en su favor para la construcción o adquisición de vivienda, si aquellos proceden por haberse satisfecho los requisitos establecidos en la ley y la institución los niega con base en alguna causal que apoye su decisión.

Si los descuentos aplicados en el salario del trabajador por concepto de pago de créditos, arrendamientos o gastos de administración realizados por dependencias del INFONAVIT, para la conservación, limpieza, vigilancia y atención de la vivienda, no los considera ajustados o proporcionales a los porcentajes salariales legales, esto es, si resultan una mayor cantidad a la ordenada por la Ley del Trabajo.

Cuando los actos del Instituto lesionen cualquier otro derecho de los trabajadores inscritos y de sus beneficiarios entre los que podemos mencionar, el caso de cuando se cancela algún crédito que fue otorgado al trabajador por el Instituto, cuando este no comprueba la causal por la cual emitió el acto que motivó dicha cancelación.

También es el caso de que la autoridad niega la liberación de crédito otorgado al trabajador por parte del Instituto, y en consecuencia también se niega la entrega del fondo de ahorro en términos de la ley de dicha institución.

Es importante destacar que en aras de modernizarse y encontrarse acorde con la realidad social imperante en el país, el Fondo Nacional de la Vivienda, ha motivado al legislador en la preparación de diversos reglamentos para el correcto funcionamiento de sus órganos colegiados y autoridades, para que los mismos

cuenten con una correcta delimitación en cuanto a las facultades inherentes a su estructura jurídica, los cuales permitan al mismo tiempo solucionar los diferentes problemas a los que se enfrentan la clase trabajadora y patronal.

En tal sentido resulta interesante el Reglamento de la Comisión de Inconformidades y de Valuación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de julio de 1973, fecha desde la cual no ha sufrido modificación alguna, al considerar que lo importante no es modificar constantemente a dicho ordenamiento jurídico, sino que por el contrario, lo trascendental es la manera en que ésta imparte justicia a través de los recursos de inconformidad o controversias sobre valuación que le son sometidas a su conocimiento, tramitación y resolución.

En el presente subtema tan sólo abordaremos el aspecto de los recursos de inconformidad que se presentan, de parte de los particulares precisamente al considerar que alguna autoridad del INFONAVIT ha emitido algún acto jurídico que lesiona su esfera jurídica individual.

Asimismo, no basta que exista dicha resolución violatoria de las garantías de los particulares, sino que debe darse a conocer los mismos de acuerdo con las formalidades que al respecto exige la legislación aplicable cuando se trata de actos personalísimos, en virtud de que es a partir de dicho momento cuando empieza a transcurrir el término para que los particulares puedan oponer sus excepciones y defensas dentro de este recurso previsto por la ley del INFONAVIT, que en el caso concreto es de 15 días hábiles para los patrones y de 30 días hábiles para los trabajadores, sus causahabientes o beneficiarios; ahora bien, se tendrá como fecha de presentación la del día en que el particular haya presentado su escrito

ante cualquier oficina del instituto, trátase de oficinas centrales o bien, en las regionales o sucursales de éstas en el interior de la República, o por medio de correo certificado en cuyo caso se tendrá como fecha de presentación la del día en que se deposite en el correo el escrito respectivo.

En cuanto a los requisitos que debe de contener el escrito en el que se promueve el recurso de inconformidad, se plasman en el artículo 8 del Reglamento de este Organó Colegiado, sin embargo en aspectos de la clase trabajadora no existe formalidad alguna, ya que ante la escasez de los recursos con los que se cuenta se les permite que enuncien el derecho reclamado, ya que lo importante es la impartición de justicia, pero en forma breve enunciemos a los citados requisitos que son:

- I. Nombre del promovente y en su caso, el de su representante.
- II. Domicilio para recibir notificaciones.
- III. Número de inscripción en el Registro Federal de Causantes si lo supiere.
- IV. Nombre y domicilio del tercer o terceros interesados si los hubiere.
- V. Las razones por las que a su juicio la resolución del Instituto lesiona sus derechos.

Al escrito se deben de acompañar las pruebas respectivas para dar vista a los terceros perjudicados en su caso, o bien a la autoridad recurrida. Cuando el escrito fuere impreciso, incompleto o no se hubiere acreditado la personalidad para darle trámite, se requerirá al promovente por una sola vez, mediante acuerdo emitido por el Secretario del Organó Colegiado, para que en un término de 10 días lo aclare, corrija o complete, apercibiéndole que en caso de no hacerlo será

desechado de plano.

De alguna manera ya se hizo mención a los términos en que se deberá de interponer el recurso de inconformidad, el cual se encuentra contemplado en el precepto 9º del Reglamento de este cuerpo consultivo, con lo que se pretende de alguna manera dar seguridad jurídica a los particulares, por el hecho de que siempre se respeten las formalidades dentro de todo procedimiento en aras de una correcta impartición de justicia.

El motivo porque este precepto comenta dos términos distintos para la interposición de los recursos de inconformidad de 15 días para los patrones y de 30 días para los trabajadores o sus beneficiarios, siendo siempre éstos hábiles, es por considerar que los primeros cuentan con los recursos necesarios para poder plantear una adecuada defensa ante los actos violatorios de la autoridad, en tanto que los trabajadores en principio de cuentas carecen de los recursos para poder defenderse, aunado al hecho de que con posterioridad a la emisión de este tipo de actos de autoridad no obstante al ser notificados los consideran lesivos, tiene que estar preguntando y tocando puertas para poder ser orientados, aunque en algunos casos ocurre que ésto no sucederá o cuando suceda será demasiado tarde para poder hacer valer sus derechos.

El derecho del trabajo y de la seguridad social son ramas del derecho de creación recientes en este siglo a través de las cuales se ha buscado reivindicar a la clase trabajadora, desprotegida por naturaleza, en tal sentido los miembros que integran a este Cuerpo Consultivo deben contar con la sensibilidad de un abogado conocedor de la realidad nacional y de las diferentes legislaciones que deben

aplicarse en cada caso concreto, es decir, debe estar dotado de una gran sensibilidad humana y jurídica, ya que los actos de autoridad que se impugnan cuentan con una naturaleza jurídica distinta que los hace diferentes unos de otros.

En el capítulo precedente hicimos mención a la figura del Secretario de la Comisión, abogado capaz de saber integrar correctamente un expediente de inconformidad para que los Consejeros cuenten con todas las herramientas que les permitirán impartir justicia en cada recurso de inconformidad, este personaje también deberá contener con una gran sensibilidad humana para poder interpretar los recursos que le sean presentados por los empresarios y por los trabajadores, cuya naturaleza legal es distinta por esencia misma, por lo que deberá proveer lo necesario para la correcta integración de cada expediente y en su caso emitir los acuerdos correspondientes u ordenar las diligencias para mejor proveer que estime pertinentes, como es el caso de solicitar a la autoridad recurrida que forma parte del Fondo Nacional de la Vivienda, su desahogo en el cual manifieste los motivos y fundamentos a través de los cuales robustezca el acto jurídico impugnado, ello sin cambiar la litis inicialmente planteada, ya que ello sería violatorio de garantías por introducir nuevos elementos en el recurso propuesto, siendo esencial dicho desahogo que se realiza en términos del artículo 12 del multicitado ordenamiento jurídico, ya que con ello se permite que la autoridad también defienda su acto jurídico combatido.

Resulta imprescindible que los recurrentes indiquen en su escrito inicial si existe o no, terceros perjudicados, ello para no violar los derechos de los mismos; esto se puede, en algunas ocasiones, considerar por el inconforme que retrasaría la impartición de justicia, circunstancia totalmente contradictoria, ya que lo que

se pretende en todo momento es, no causar ningún perjuicio a cualquier persona, ya que hasta la fecha, en tal sentido, se ha manifestado el Organo Consultivo al cual nos hemos venido refiriendo.

Así, los Miembros Consejeros en algunas ocasiones, han estimado pertinente que el Secretario, interactúe con las diferentes autoridades del Instituto, motivándolas a que defiendan en términos de ley sus actos jurídicos combatidos por los particulares por medio de los desahogos que al efecto realizan, empezando porque estos sean rendidos a la brevedad posible, aunque en la práctica, tal situación no se presente, considerando al mismo tiempo a los posibles terceros interesados, que en algunas ocasiones señalan los recurrentes, puesto que eso le permitirá contar con los elementos necesarios para cumplir con sus fines sin causar lesión alguna a la esfera legal de los particulares, es decir, la Comisión de Inconformidades y de Valuación se convierte en una garantía de seguridad jurídica no sólo para los particulares, sino también para el INFONAVIT.

Una de las facultades más importantes del Secretario de este Organo Consultivo, es la de conceder la suspensión al procedimiento administrativo de ejecución, cuando las empresas o patrones son requeridos de pago por un supuesto adeudo fiscal al INFONAVIT, ya que en primer término cuidará que se garantice el interés fiscal de la institución, en segunda instancia evitar que las empresas vean parada su planta productiva por un embargo que sólo perjudicaría al patrón y a sus trabajadores, en muchos de los casos, algo a todas luces injusto cuando el requerimiento de pago no se encuentra debidamente fundado y motivado, ya que en ocasiones sucede que como las Oficinas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de las instituciones bancarias recibían los pagos de los créditos

fiscales a favor del INFONAVIT, ante la falta de modernidad y simplificación en la comunicación de este tipo de información, mientras el Instituto tenía reportada la falta de pago que los contribuyentes habían cumplido en tiempo y forma con sus obligaciones, y al emitirse algún requerimiento de pago por parte del Fondo de la Vivienda, su acto causa molestias a los particulares al grado de tratar embargo sobre sus bienes sin ser oído ni vencido en juicio.

Con todos estos elementos el Secretario del Organo Colegiado se encarga de realizar los proyectos de resolución que se habrán de someter a los miembros de la Comisión en las diferentes sesiones de trabajo que los miembros celebran por lo menos una vez a la semana, siendo aprobados dichos proyectos por lo menos por mayoría de votos, ya que se permite que alguno de los Consejeros emita en algún recurso su voto particular, el cual deberá de estar razonado en el mismo momento de la sesión o dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que se dictó la resolución respectiva, la cual habrá de notificarse con las formalidades de ley como un acto personalísimo.

Ahora bien, el artículo 53 de la ley del INFONAVIT, permite que una vez dictada la resolución correspondiente dentro de los recursos de inconformidad planteados por los trabajadores o sus beneficiarios, si el sentido del fallo no les fuera favorable, promuevan el juicio respectivo ante las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, mientras que el precepto procedente del mismo instrumento jurídico establece que los patrones podrán acudir al Tribunal Fiscal de la Federación, a deducir sus derechos en el caso que no deseen optar por el recurso de inconformidad.

4.3 LA CONTROVERSIA SOBRE VALUACION

Es uno más de los medios de defensa establecidos en la legislación del INFONAVIT, que sirve a los particulares para deducir sus derechos frente al mismo Instituto.

En tal sentido, al crearse este Fondo Nacional de la Vivienda, se establecieron una serie de reglas por medio de las cuales todas aquellas empresas que con anterioridad a la entrada en vigor de dicha ley, es decir, el 1° de mayo de 1972, estuvieron otorgando prestaciones habitacionales a sus trabajadores, quedarían exentas de manera total o parcial del pago y contribuciones a las que se encontrarían sujetas todas aquellas empresas ubicadas dentro del artículo 123 constitucional apartado A fracción XII, como uno de los anhelos revolucionarios más exigidos por la clase trabajadora del país.

Es cierto, antes del 1° de mayo de 1972, eran contadas las empresas nacionales que otorgaban a sus trabajadores con alguna prestación en materia habitacional y que éstas no repercutieran en perjuicio del salario de los trabajadores, por lo que se consideró importante que al entrar en vigor la Ley del INFONAVIT no se creará una inseguridad jurídica para los empresarios y trabajadores.

Así, el artículo 3° transitorio de las reformas y adiciones de la Ley Federal del Trabajo publicadas en el Diario Oficial el 24 de abril de 1972, determinó lo siguiente:

"Artículo tercero.- Las empresas que con anterioridad a esta Ley estén otor-

gando cualquier prestación en materia habitacional, la seguirán dando a sus trabajadores si el monto de las mismas es igual o superior al porcentaje consignado en el artículo 136 y no pagará la aportación a que dicho artículo se refiere. Si por el contrario, el valor de las prestaciones fuere inferior al porcentaje de aportación las empresas pagaran al Fondo Nacional de la Vivienda la diferencia correspondiente. En cualquier momento los trabajadores, beneficiarios a que se refiere este artículo podrán optar por prescindir de la prestación y que la empresa entregue la aportación completa al Fondo Nacional de la Vivienda. Si hubiere controversia sobre el valor de las prestaciones, el problema será resuelto por el organismo tripartita responsable de la administración del fondo.

Por lo que se refiere al artículo 4° transitorio del citado ordenamiento legal, se consigna que los trabajadores que hayan adquirido en propiedad casas habitación antes de las reformas de esta ley (del trabajo), en aplicación de las disposiciones contenidas en el artículo 123 constitucional o en los contratos individuales o colectivos, las empresas están obligadas a aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el equivalente al 60% correspondiente al depósito a que se refiere el artículo 141 y en esa virtud los trabajadores seguirán siendo sujetos de crédito, no quedan comprendidos dentro de esta excepción las empresas cuyos trabajadores de su salario hayan o estén pagando sus casas habitación, los casos de controversia se resolverán por el organismo tripartita a que se refiere el artículo anterior".

De lo anterior se desprende que es el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores a través de la Comisión de Inconformidades y de Valuación, la que deberá conocer sobre las controversias que se susciten sobre

el valor de las prestaciones que las empresas estuvieren otorgando en materia de habitación, para decidir si son inferiores, iguales o superiores al porcentaje consignado en el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo y en consecuencia poder determinar el porcentaje de las aportaciones que deban de enterar a dicho Instituto o si quedan exentas de tal aportación, con fundamento en los preceptos 25 de la Ley del INFONAVIT y 16 del reglamento de la Comisión de Inconformidades y de Valuación.

Para promover la Controversia sobre valuación se requiere que la misma sea presentada por escrito con los mismos requisitos que se indicaron en el sub-capítulo precedente para los recursos de inconformidad, con la salvedad de que en el presente caso se indicará en qué consiste la discrepancia con la otra parte o en su caso, con el Instituto y las razones en las que fundamente su dicho.

En el año de 1982, al considerar el legislador que era insuficiente la aportación que venían realizando las empresas, se modificó la integración del salario para efectos de aportación al Fondo de la Vivienda, pasando a ser del 5% sobre el salario ordinario al 5% sobre el salario integrado en términos de los artículos 136 y 143 de la Ley Federal del Trabajo.

Al respecto, debemos considerar que en tal fecha no se afectó la exención de la cual ya gozaban algunas empresas, sino que por el contrario en base al aspecto expansivo del derecho del trabajo y de la seguridad social, se buscó cambiar las bases de aportación para beneficiar a más trabajadores en cuanto a la satisfacción de la necesidad básica de dotar de casa habitación a los trabajadores; y en cuyo caso concreto dicha modificación de la Ley no afectó los derechos

de los empresarios previamente reconocidos por el Instituto, sino que por el contrario se les continuó respetando e indicando que las situaciones se tenían que adecuar a la realidad social imperante.

En tal sentido se manifestaron los Consejeros de la Comisión de Inconformidades y de Valuación, los cuales tan sólo son responsables de elaborar los dictámenes de dichas controversias que en su momento procesal oportuno son turnadas al Consejo de Administración del INFONAVIT para su aprobación, ello como una muestra más del mecanismo de seguridad jurídica que representa este Cuerpo Consultivo poco estudiado y al que se le resta la gran trascendencia jurídica que se ha contemplado dentro del presente trabajo como indicaremos dentro de las conclusiones respectivas.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Las garantías son un conjunto de normas contenidas en las leyes fundamentales del país encaminadas al respeto de los derechos mínimos del hombre, como un ente individual y formando parte de un grupo social, las mismas son oponibles y exigibles al Estado y a las autoridades, quienes tienen que legitimar su actuación en un mandato legal, pues son norma suprema que consagran los principios que rigen y orientan al estado de derecho, como valor primordial para la convivencia en sociedad.

SEGUNDA.- El Derecho Social del Trabajo y de la Seguridad Social es el conjunto de normas jurídicas, tendientes a regular las diferentes situaciones en las que se ve involucrada la clase trabajadora, en sus relaciones con los propietarios de los medios de producción, con el fin de reivindicar los principios consagrados en el artículo 123 de la Carta Magna.

TERCERA.- Es de gran importancia aplicar la Ley Federal de Recursos Administrativos, a través de la cual se unifican los diferentes medios de defensa legal existentes en diferentes disposiciones jurídicas, dentro de las distintas dependencias de la Administración Pública Federal, ya que permite a los particulares defender sus derechos ante las autoridades, ejemplo que debe seguirse por los organismos descentralizados

CUARTA.- El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores es un Organismo Tripartita Descentralizado que tiene una doble naturaleza jurídica de Seguridad Social y con carácter Fiscal Autónomo, creado por el Ejecutivo

Federal ante la realidad social imperante de cumplir con el fin revolucionario de dotar a los trabajadores de casas baratas, cómodas e higiénicas tendientes a dignificar su vida.

QUINTA.- Es justificable la existencia de la Comisión de Inconformidades y de Valuación como una garantía de seguridad jurídica para los trabajadores, derechohabientes, o sus beneficiarios y empresarios, la cual debe conservar su autonomía que le permita resolver con la debida agilidad procesal los recursos o controversias planteados ante la misma, antes de acudir a los Tribunales señalados en la Ley del INFONAVIT.

SEXTA.- La Comisión de Inconformidades y de Valuación otorga certidumbre jurídica, a través de sus resoluciones o de dictámenes que sirven de base en nuestra vida económica, política y social, al atender las demandas individuales o colectivas de los trabajadores, de sus beneficiarios o de los patrones dentro de la legislación del INFONAVIT, por las repercusiones que se tienen en la vida nacional.

SEPTIMA.- Los Miembros Consejeros de la Comisión de Inconformidades y de Valuación, representantes de los sectores productivos del país, deben ser abogados con las convicciones necesarias de los principios del derecho; justicia y equidad que les permita resolver cada caso concreto atendiendo a la normatividad vigente.

OCTAVA.- El Secretario de la Comisión de Inconformidades y de Valuación debe ser un abogado con amplia capacidad jurídica y de concertación, pues debe aportar a los Consejeros las herramientas necesarias que conduzcan al conocimiento de la verdad, con el fin de que éstos resuelvan los recursos de inconformidad

y emitan los dictámenes de valuación, bajo los principios de equidad y justicia.

NOVENA.- Debemos estimar que el recurso de inconformidad es un medio de defensa legal, a través del cual se imparte, por igual, justicia a quien lo promueve, dando oportunidad de que la autoridad confirme, modifique o revoque sus propios actos.

DECIMA.- El procedimiento de los recursos de inconformidad debe estar animado de los principios de celeridad, amplia divulgación y coexistencia con el buen orden administrativo y las garantías individuales y sociales.

DECIMA PRIMERA.- Debemos considerar el aspecto expansivo del Derecho del Trabajo y de la seguridad social, que modificó la integración del salario para efectos de aportación al Fondo de la Vivienda pasando del 5% del salario integrado, esto es con el objeto de beneficiar a la clase trabajadora en la adquisición de casa habitación, siendo esto un resultado de la controversia sobre valuación.

DECIMA SEGUNDA.- Es necesario la estructuración de un plan económico con la finalidad de allegar los recursos humanos y materiales necesarios para el mejor cumplimiento de sus objetivos por parte de las autoridades del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en relación a la aplicación de las disposiciones jurídicas vigentes, como en su momento lo fueron las controversias sobre valuación.

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

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO, Sexta edición, Ed. Porrúa, S.A., México, 1984.
2. BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. MANUAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO, Ed. Porrúa, S.A., México, 1985.
3. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. EL JUICIO DE AMPARO, Ed. Porrúa, S.A., México, 1968.
4. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES, Ed. Porrúa, S.A., México, 1994.
5. CATALAN VALDES, Rafael. LAS NUEVAS POLITICAS DE VIVIENDA, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
6. CUEVA, Mario de la. DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO, Tomo I, Ed. Porrúa, S.A., México, 1954.
7. CUEVA, Mario de la. DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO, Tomo II, Ed. Porrúa, S.A., México, 1954.

8. CHAVES P. VELAZQUEZ, Martha. EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO, Ed. Porrúa, S.A., México, 1985.
9. FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO, Ed. Porrúa, S.A., México, 1960.
10. GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo II, Ed. Civitas, Madrid, 1980.
11. GONZALEZ DE LA GARZA, Sergio Francisco. DERECHO FINANCIERO MEXICANO, Ed. Porrúa, S.A., México, 1981.
12. GONZALEZ DIAZ, Lombardo Francisco. INTRODUCCION A LOS PROBLEMAS DE LA FILOSOFIA DEL DERECHO, Ed. Botas, México, 1956.
13. GURVITICH, George. LAS FORMAS DE SOCIABILIDAD, Ed. Lozada, Buenos Aires, Argentina, 1974.
14. JIMENEZ CARRASCO, Jorge. JUSTICIA ADMINISTRATIVA, Ed. Trillas, S.A., México, 1988.
15. MARTINEZ ROSASLANDA, Luis. JUSTICIA ADMINISTRATIVA, Ed. Trillas, S.A., México, 1988.
16. MENDIETA NUÑEZ, Lucio. EL DERECHO SOCIAL, Segunda edición, Ed. Porrúa, S.A., México, 1967.

17. MORENO PADILLA, Javier. IMPLICACIONES TRIBUTARIAS DE APORTACIONES AL SEGURO SOCIAL, Ed. Colección de Estudios Jurídicos del Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1989.
18. RAMIREZ, Diego Luis. LA COMISION NACIONAL TRIPARTITA, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
19. ROQUENI REMOLINA, Felipe. EL ARTICULO 123, Ed. V Congreso Iberoamericano del Derecho del Trabajo y Seguridad Social, México, 1973.
20. RUIZ MASSIEU, José Francisco. FUENTES LEGALES DE FINANCIAMIENTO A LA VIVIENDA, Ed. INFONAVIT, México, 1976.
21. SERRA ROJAS, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo I, Octava edición, Ed. Porrúa, S.A., México, 1981.
22. TREJO, Luis Manuel. EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN MEXICO, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
23. TRUEBA URBINA, Alberto. EL ARTICULO 123, Ed. Porrúa, S.A., México, 1962.
24. TRUEBA URBINA, Alberto. NUEVO DERECHO DEL TRABAJO, Segunda edición, Ed. Porrúa, S.A., México, 1972.

25. TRUEBA URBINA, Alberto. NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO, Tomo II, Ed. Porrúa, S.A., México, 1978.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

26. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.
27. DICCIONARIO PORRUA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.
28. ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Editorial Bibliográfica Argentina, Tomo I, A. Buenos Aires, 1978.
29. DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA DE LA LENGUA, Editorial Espasa-Selpesa, XVIII, Madrid, 1977.
30. ENCICLOPEDIA SALVAT, DICCIONARIO SALVAT, Editores, S.A., España, 1971.
31. E. MASCAREÑAS, Carlos. NUEVA ENCICLOPEDIA JURIDICA, Editor Francisco Seix, Barcelona, 1950.

LEGISLACION

32. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994.
33. LEY FEDERAL DEL TRABAJO, Sexagésima cuarta edición, Ed. Porrúa, S.A., Mé-xico, 1994.
34. DISPOSICIONES LEGALES DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. Editorial INFONAVIT, México, 1994.
35. CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, Editorial Themis, México, 1994.

JURISPRUDENCIA

36. AMPARO EN REVISION 82/80/67, Augusto Vallejo Olivo, 24 de Junio de 1968, 5 votos, Ponente José Rivera Pérez Campos, Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al año de 1978, Segunda Sala, pág. 7.
37. APENDICE DEL TOMO CXVII, TESIS 193 DE LA COMPILACION 1917-1965, Segunda Sala, Materia General.

OTRAS FUENTES

38. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "EL ASPECTO SOCIAL DEL AMPARO", Revista Mexicana del Trabajo, Editorial Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Septiembre 1968, México.
39. FLORES MAGON, Ricardo, "¡ALTO AHI!", Revista Historia Obrera. Número 1, Ed. Centro de Estudios Históricos del Movimiento Obrero Mexicano, Junio 1974, México.
40. PEREZ TAYLOR, Rafael, "EL SOCIALISMO EN MEXICO", Revista Historia Obrera. Número 3, Ed. Centro de Estudios Históricos del Movimiento Obrero Mexicano, Diciembre 1974, México.
41. ZETINA MALAGON, Alfonso. "LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL DERECHO DEL TRABAJO", Revista Mexicana del Trabajo, Editorial Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México, 1968.
42. DOCUMENTOS "REGLAMENTO PARA EFECTUAR Y ENTERAR DESCUENTOS POR CONCEPTO DE PRESTAMOS OTORGADOS POR EL INFONAVIT", Revista La Gaceta Laboral. Número 5, Ed. Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, Enero 1977, México.
43. DOCUMENTOS, EXPOSICION DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931, Revista La Gaceta Laboral. Número 9, Ed. Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, Enero 1977, México.



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

BARRANCA DEL MUERTO 280 GUADALUPE INN
DELEGACION ALVARO OBREGON 01029. MEXICO D F

COMISION DE INCONFORMIDADES
Y DE VALUACION.

HUMBERTO DAVID ESPINOSA MARTINEZ
EXP. R.I. MEX. 13/93

-----México, Distrito Federal, a 16 de noviembre, ---
de mil novecientos noventa y tres.-----

Visto para resolver el expediente arriba mencionado, for-
mado con motivo del recurso de inconformidad interpuesto
por HUMBERTO DAVID ESPINOSA MARTINEZ, contra actos de la
Delegación VII del Estado de México, de este Instituto;
y

RESULTANDO

PRIMERO.- En escrito ingresado en esta Comisión el día -
18 de agosto de 1993, el promovente interpuso recurso de
inconformidad en contra de la resolución dictada en el -
oficio VII/ASJ/4613/93 de fecha 27 de julio de 1993,
emitido por la Delegación VII del Estado de México, rela-
tivo a la negativa de la Liberación de Adeudo del crédi-
to No. 9000123313.

SEGUNDO.- Mediante proveído dictado en este expediente -
el día 18 de agosto de 1993, se dio entrada al recurso y
vista a la Delegación VII del Estado de México.

TERCERO.- El acto impugnado se encuentra debidamente ---



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

BARRANCA DEL MUERTO 280 GUADALUPE INN
DELEGACION ALVARO OBREGON 01028. MEXICO D F

130

2.- EXP. R.I. MEX. 13/93

acreditado con la copia del oficio No. VII/ASJ/4613/93--
que corre agregada al expediente.

CUARTO.- El recurrente manifiesta lo siguiente:

" En relación a la solicitud de liberación de adeudo por invalidez definitiva que me fue entregada en Infonavit - Tlanepantla, dandome como respuesta una negativa de dicho documento, le solicito a usted por medio de este escrito la liberación de mi crédito, exponiendole mi caso; Teniendo 2 años de prórroga para la liberación de mi crédito tuve que trabajar en COMERCIAL MEXICANA, S.A. DE C.V., con fecha del 4 de mayo de 1992 al 30 de junio de 1992 por el excesivo costo en esos momentos de los estudios de mis hijos y de mi casa como también así la baja cotización de pensión que tengo del Seguro Social. En base a la condición de salud y al ser pensionado la empresa me liquido no teniendo ninguna alternativa para mi (COMERCIAL MEXICANA, S.A. DE C.V.).-----
Soy padre de familia contando con una esposa y dos niños una niña de 8 años y un varón de 5 años.-----
Después de la fecha que tuve que trabajar he tratado de superarme economicamente y fisicamente pero mi invalidez no me lo permite.-----
En cuanto a mi estado de salud le comento que tengo en mi cuerpo 2 válvulas de la cabeza al estomago con dos venas artificiales, teniendo ya en mi historial 14 intervenciones quirurgicas"-----

QUINTO.- La Comisión de Inconformidades y de Valuación - con fecha 25 de agosto de 1993, dio vista a la Delegación VII Estado de México.

C O N S I D E R A N D O

UNICO.- Del estudio y análisis practicado a las constancias y actuaciones que obran en el expediente de mérito, se desprende que efectivamente el Sr. HUMBERTO DAVID ES



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

BARRANCA DEL MUERTO 280 GUADALUPE INN
DELEGACION ALVARO OBREGON 01029. MEXICO D F

.3 (R.I. MEX. 13/93)

PINOSA MARTINEZ, cuenta con el dictamen de invalidez definitiva otorgada el 20 de julio de 1991, por la Subdirección General Técnica Prestaciones en Dinero del Instituto Mexicano del Seguro Social, toda vez que efectivamente acredita con el dictamen de interconsulta a especialidad en servicio ordinario que se le han realizado dos neurocirujías en su cabeza además de catorce intervenciones quirúrgicas mediante las cuales se le han implantado dos venas artificiales y dos válvulas de la cabeza al estómago, siendo este dictamen de fecha 8 de abril de 1991, situación que llevó al Instituto Mexicano del Seguro Social a determinar el dictamen de invalidez con carácter definitivo del 20 de julio del mismo año en cita, otorgándosele en aquél entonces la cantidad mensual por concepto de pensión de \$166,194.00, asimismo acredita con las actas de nacimiento la procreación de dos menores de edad y cohabitar la vivienda asignada por este Instituto en compañía de sus familiares, toda vez que exhibe copias de las actas de nacimiento y de matrimonio respectivamente, al mismo tiempo cabe hacer la consideración que este Instituto mantiene una doble --

**INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA
VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES**BARRANCA DEL MUERTO 280 GUADALUPE INN
DELEGACION ALVARO OBREGON 01029. MEXICO D.F.

.4 (R.I. MEX. 13/93)

naturaleza tributaria y social, siendo el aspecto social el contemplado por los principios generales de la Ley - Federal del Trabajo en cuanto a la equidad e interpretación de las normas substantivas del derecho a favor del - trabajador como clase desprotegida económicamente por lo - cual atendiendo a que efectivamente a partir de la fecha - en que le fue otorgada la resolución de invalidez definitiva por el Instituto Mexicano del Seguro Social hasta el 4 de mayo de 1992 volvió a prestar un servicio personal y subordinado para la empresa COMERCIAL MEXICANA, S.A. DE - C.V., relación laboral que tan solo duró un solo mes atendi - do al estado de salud del Sr. Humberto David Espinoza Martínez que ante la imperiosa necesidad de llevar una a - portación económica mas a su hogar debido a la insuficiente pensión otorgada por el Instituto Mexicano del Seguro - Social, situación que no se puede pasar por alto por los Miembros de este H. Cuerpo Colegiado toda vez que del -- 20 de julio de 1991 al 20 de julio de 1993 han transcurrido los dos años para que proceda la liberación de adeudo a favor del hoy recurrente declarando Fundado el recurso - de inconformidad propuesto por la misma persona dejando -

**INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA
VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES**BARRANCA DEL MUERTO 280 GUADALUPE INN
DELEGACION: ALVARO OBREGON 01029. MEXICO D. F.

.5 (R.I. MEX. 13/93)

sin efectos la resolución del 27 de julio de 1992 -
emitida por la Delegación VII del Estado de México y
contenida en el oficio VII /ASJ/4613/93.

-Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 10.,

70. y 150. del Reglamento de la Comisión de Inconformi-
dades y de Valuación, se dicta la siguiente:

R E S O L U C I O N

PRIMERO.- Se declara fundado el recurso de inconformi-
dad promovido por el Sr. Humberto David Espinoza Martínez.

SEGUNDO.- Se deja sin efectos la resolución emitida por--
la Delegación Regional VII de este Instituto con oficio -
número VII/ASJ/4613/93 del 27 de julio del año en curso.

TERCERO.- Notifíquese la presente providencia al recu-
rrente y a la Delegación VII en el Estado de México , pa-
ra los efectos legales a que haya lugar.

Así, por unanimidad de votos lo resolvieron los CC. Miem-
bros de la Comisión de Inconformidades y de Valuación, -
en su Acuerdo 9101 , tomado en su Sesión 808 , de
fecha diez y seis de noviembre de 1993.

POR EL GOBIERNO FEDERAL

POR EL SECTOR DE LOS TRABAJADORES

LIC. ANTONIO HERNANDEZ M.

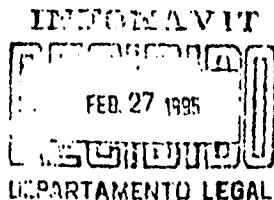
ETC.

LUIS A. SANTIBANEZ B.



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

BARRANCA DEL MUERTO 280 GUADALUPE INN
DELEGACION ALVARO OBREGON 01028 MEXICO D F.



COMISION DE INCONFORMIDADES
Y DE VALUACION

JESUS VALADEZ SANTANA
EXP. R.I. D.F. 68/94

----- México, Distrito Federal, a veintiuno de febrero
de mil novecientos noventa y cinco.-----

Visto para resolver el expediente arriba mencionado, formado con motivo del recurso de inconformidad interpuesto por JESUS VALADEZ SANTANA, R.F.C. VASJ-300819-HT4 contra actos de la Subdirección General Jurídica y de Fiscalización.

RESULTANDO

PRIMERO. En escrito ingresado en esta Comisión el 21 de diciembre de 1994, el promovente interpuso recurso de inconformidad en contra de la resolución de entrega del fondo de ahorro dictada en el expediente DL-ET-09/02558/94 de fecha 16 de diciembre de 1994, en la que se le entrega su fondo de ahorro sin ninguna cantidad adicional.

SEGUNDO.- Mediante proveído dictado el 21 de diciembre de 1994, se dio entrada al recurso y vista a la Gerencia de Servicios Legales del Instituto, solicitándole el expediente del que emana la resolución combatida.



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

BARRANCA DEL MUERTO 280 GUADALUPE INN
DELEGACION ALVARO OBREGON 01028. MEXICO D.F.

2.- EXP. R.I. D.F.68/94

TERCERO.- El acto combatido se encuentra debidamente --
acreditado pues a fojas del expediente corre agregada co-
pia de la resolución de entrega del fondo de ahorro dic--
tada en el expediente DL-ET-09/02558/94, de fecha 16 de--
diciembre de 1994.

CUARTO.- El promovente manifiesta lo siguiente:

"HECHOS. El 9 de octubre de 1984 se determinó a mi favor,
de parte de la Subdirección General Técnica del IMSS un -
dictamen de invalidez definitiva al encontrarse bastante-
deteriorado mi estado de salud."-----

"2.- Con motivo del referido dictamen procedí a solicitar
en aquél entonces, la devolución del fondo de ahorro y --
liberación del crédito 7902601693 con el que había sido -
beneficiado de parte de ese Instituto años antes, lo que-
resultó procedente conforme a derecho."-----

"3.- Es el caso que después de muchos años, el monto de -
la pensión asignada resultó ser insuficiente para satis--
facer las necesidades básicas de mi familia, al disminu-
ir la capacidad adquisitiva del salario en relación directa-
con el costo real y verdadero de las cosas como ocurre --
hasta la fecha."-----

"Por esos motivos, sin considerar lo enfermo que me en--
cuentro, busque alguna nueva oportunidad para trabajar lo
cual logré con sacrificios, siendo que los diferentes pa-
trones hicieron los pagos de mis aportaciones en términos
de ley, hasta que me fue imposible continuar prestando --
mis servicios por la edad que tengo, por la disminución -
de mis facultades para continuar trabajando, ya que la in-
validez definitiva que padezco desde hace aproximadamente
10 años, no desapareció sino que al contrario se fue in-
crementando, pero era mas grande mi necesidad de cubrir -
las necesidades de mi familia, que el atenerme a una pen-
sión insuficiente del Seguro Social".-----

"4.- En este año considero que tengo derecho a que se me-
devuelva la cantidad de mi fondo de ahorro, al cual tengo
derecho de manera doble, ya que así lo señala la Ley Fede-
ral del Trabajo, lo que no ocurrió de parte de ese Insti-
tuto algo injusto según se aprecia en el expediente DL-ET-
09/02558 /94, causándome diversos agravios como a continua



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

BARRANCA DEL MUERTO 280 GUADALUPE INN
DELEGACION ALVARO OBREGON D1029, MEXICO D.F.

3.- EXP. R.I. D.F. 68/94

ción precisaré. "-----
"AGRAVIOS I. La resolución emitida por ese Instituto el 16 de noviembre de 1994, es violatoria de las garantías individuales del suscrito ya que no se encuentra apegada de derecho pues dice que:"-----
"Según lo dispuesto por el artículo 141 fracciones I y II de la Ley Federal del Trabajo, vigente al ejercicio de --- su crédito y hasta el 30 de diciembre de 1983 tratándose de acreditados se deducirá el 40% de las aportaciones, que se aplica a la amortización del crédito."-----
"Como narré anteriormente, es cierto que obtuve el crédito número 7902601693 de parte de ese Instituto, pero también lo es que, este fue liberado en el año de 1984, en términos de ley, amén de que a mi primer fondo de ahorro se le aplicó la normatividad que ahora pretende desconocer la autoridad en su resolución del 16 de noviembre de 1994, toda vez que, la misma mas adelante señala."-----
"Vista, la documentación que antecede acredita que el solicitante tiene el carácter de titular por lo que, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 141 fracciones II y III de la Ley Federal del Trabajo y 40 o 41 de la Ley del INFONAVIT se dictamina: Es procedente la entrega de la cantidad aportada de N\$ 4,199.00."-----
"Esto es a todas luces injusto ya que en el primer párrafo transcrito al contemplar al artículo 141 fracción I de la Ley Federal del Trabajo, que consigna la devolución del -- Fondo de Ahorro de un trabajador que cuenta con un dictamen de invalidez a su favor de parte del Seguro Social, -- como en mi caso, es procedente la entrega del mismo mas -- una cantidad adicional semejante a la constituida a mi favor".-----
"Asimismo, mi instancia radica en que al obtener un dictamen de invalidez definitiva del Seguro Social, en el año de 1984, fue porque mi salud estaba deteriorada, lo cual -- no me importó, al tener la necesidad de volver a laborar -- después de cierto tiempo, y es que la pensión otorgada es -- insuficiente con el costo real de las cosas, pero nunca -- desapareció ni mucho menos recobré un buen estado de salud, ya que la invalidez definitiva persiste, algo que omite la autoridad contemplar en su resolución carente de legalidad:"
"No es posible, que se me haga entrega de la devolución -- de un fondo de ahorro de manera sencilla utilizando un -- precepto legal, que no es aplicable, ya que con motivo del dictamen de invalidez definitiva al solicitar su entrega -- lo realice por tal motivo, apoyado en el artículo 141 --



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

BARRANCA DEL MUERTO 280 GUADALUPE INN
DELEGACION ALVARO OBREGON 01029, MEXICO D.F.

4.- EXP. R.I. D.F. 68/94

fracción I de la Ley Federal del Trabajo como se acredita en la solicitud que hice a ese Instituto; por eso debe revocarse el citado fallo y se me conceda lo que por derecho me corresponde, no hacerlo así será injusto."-----
" Es interesante destacar que la resolución impugnada es contradictoria, ya que por un lado en su primer parte contempla al artículo 141 fracción I. para que en su determinación de la entrega del fondo de ahorro constituido, a mi favor se liga que lo aplicable es el artículo 141 fracciones II y III todos ellos de la Ley Federal del Trabajo pero esto último es improcedente e ilegal, al desconocer una resolución del Instituto Mexicano del Seguro Social, documento que exhibí con la solicitud de devolución de mi fondo de ahorro, que por sí solo hace prueba plena de mi dicho para que no se haya considerado de parte de la autoridad, lo cual se traduce en una ilegalidad que viola los artículos 14 y 16 de la Constitución ya que dicha resolución no está fundada ni motivada, al ser incongruente con mi solicitud fundada en un dictamen favorable del Seguro Social, que lo único, que hizo fue reconocer mi estado de salud no apto para seguir laborando, pero aún así al tener la imperiosa necesidad tuve que trabajar para cubrir mis necesidades básicas."-----

QUINTO.- La Subdirección General Jurídica y de Fiscalización con el oficio No. SGJF/ GSL/II/0224/95, de fecha 30 de enero de 1995 desahogó la vista ordenada manifestando lo siguiente:

"a). Atentos al dictamen de invalidez definitiva emitido por el Instituto Mexicano del Seguro Social el 9 de mayo de 1984, que originó la terminación de la relación laboral del Sr. Jesús Valdez Santana, y pendientes de la solicitud de entrega de fondo de ahorro presentada por el mismo, el 26 de febrero de 1985, se procedió a devolver los depósitos constituidos en su favor, mas una cantidad adicional igual, así como a liberarlo del adeudo de su crédito, en apego a los artículos 141, fracciones I y II de la Ley Federal del Trabajo, y 40, párrafo segundo, y 51 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, aplicables al caso concreto, con -



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

BARRANCA DEL MUERTO 280 GUADALUPE INN
DELEGACION ALVARO OBREGON D1028, MEXICO O F.

5.- EXP. R.I. D.F. 68/94

lo cual se otorgaron los beneficios que, en su momento, favorecían a dicho trabajador, y "-----
"b). No obstante el dictámen de invalidez en su favor, el Sr. Jesús Valadez Santana, se comprometió en una nueva relación laboral, lo que dió lugar a la constitución de un nuevo fondo de ahorro a su nombre."-----

"Es el caso, sin embargo, que el trabajador en cuestión -- solicitó, nuevamente, la devolución de sus depósitos, lo cual resultó apegado a derecho, en tanto no existió inconformidad de por medio, derivada de la pretensión de obtener una vez mas, el doble; toda vez que dicha pretensión resulta, a todas luces improcedente, pues no fue durante el ejercicio de esta nueva relación de trabajo, sino durante la vigencia de la que tuviera el trabajador anteriormente, que surgió la invalidez definitiva."-----

"De aquí que aceptar la incapacidad, como causal para la devolución del dinero del trabajador, en el caso concreto, equivaldría actuar contrariamente a la interpretación correcta de los artículos 141 de la Ley Federal del Trabajo, y 40 y 51 de la Ley del INFONAVIT, previamente señalados, que claramente aluden al trabajador (persona que mantiene una relación de trabajo, en virtud de la prestación de un servicio personal subordinado) que se coloca en cualquiera de los supuestos descritos en dichos preceptos; con lo que queda fuera del ámbito de su observancia, el caso de un trabajador que ya es incapacitado, que entabla una nueva relación laboral, como es el que nos ocupa, en el que procede devolver la cantidad simple, por terminación de dicha relación."-----

"Por lo anteriormente expuesto, y no obstante que comprendemos el espíritu humanístico que mueve a ese H. Cuerpo Colegiado, en el sentido de coadyuvar para el bienestar de la clase trabajadora, esta Gerencia a mi cargo, se encuentra impedida para favorecer la petición del trabajador, en atención a lo dispuesto en la legislación aplicable a cada caso; por lo que atentamente pido, a esa Comisión de Inconformidades y de Valuación se sirva:"-----

"UNICO: Tener por desahogada la vista en los términos del presente escrito, y confirmar la validez de la resolución de entrega de fondo de ahorro de fecha 16 de noviembre de 1994, impugnada por el inconforme JESUS VALADEZ SANTANA."-----

CONSIDERANDO

UNICO.- En el presente expediente se han analizado todas y



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

BARRANCA DEL MUERTO 280 GUADALUPE INN
DELEGACION ALVARO OBREGON 01028, MEXICO D.F.

6.- EXP. R.I. D.F. 68/94

cada una de las constancias que obran en el mismo, respecto de las cuales es necesario formular algunas consideraciones de hecho y jurídicas aplicables.

En primer término, existe la resolución emitida por el -- Instituto Mexicano del Seguro Social el 9 de mayo de 1984, que determina la invalidez definitiva del SR. JESUS VALADEZ SANTANA, del cual sus patrones entregaron las aportaciones y descuentos en conceptos de abonos respectivos, -- ya que en su oportunidad este Instituto le concedió un -- crédito habitacional. Así, fue como en apego a las dis-- posiciones jurídicas aplicables se entregó al hoy recu-- rrente, en su oportunidad su fondo de ahorro y la libera-- ción del adeudo contraído con el INFONAVIT, en cuanto a -- esto no existe inconformidad alguna, así se afirma por -- las partes dentro de este expediente.

Los hechos que originan el presente recurso se basan en -- que, dice el impugnante que, en el año de 1986 no obstan-- te encontrarse enfermo tuvo la necesidad de volver a tra-- bajar y su patrón al encontrarse sujeto al regimen del -- INFONAVIT aportar por él las aportaciones señaladas en la Ley Federal del Trabajo y la Ley del INFONAVIT, esto hasta el año de 1991, constituyendo con ello un nuevo fondo de ahorro, es en el año de 1991 cuando el inconforme deja de laborar según su dicho, por lo avanzado de su edad y la--



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

BARRANCA DEL MUERTO 280 GUADALUPE INN
DELEGACION ALVARO OBREGON 01028, MEXICO D. F.

7.- EXP. R.I. D.F. 68/94

disminución de sus facultades al decir que, su invalidez - se fue incrementando siendo insuficiente la pensión otorgada por el Seguro Social para cubrir las necesidades de su familia; por ello exige que, en términos del artículo 141-fracción I de la Ley Federal del Trabajo, le sea devuelta la cantidad adicional semejante a la por él constituida -- en su fondo de ahorro comprendido en el período de 1986 a 1991, pues no se puede desconocer el dictamen a su favor - del Seguro Social, ya que sería violatorio de los artículos 14 y 16 Constitucionales.

De alguna forma, la autoridad impugnada reconoce el derecho del SR. JESUS VALADEZ SANTANA como se cita en el punto 1 incisos a) y b) primer párrafo, del oficio SGJF/GSL/II/-0224/95 del 30 de enero pasado, inserto en el resultando - quinto de esta resolución que se tiene como reproducido, en todas y cada una de sus partes por economía procesal y en obvio de repeticiones innecesarias.

Ahora bien, dice la Gerencia de Servicios Legales que, devolver el fondo de ahorro del trabajador recurrente en -- los extremos que éste plantea su pretensión sería contra--ria a la interpretación correcta de los artículos 141 de - la Ley Federal Laboral, 40 y 51 de la Ley del INFONAVIT, -



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

BARRANCA DEL MUERTO 280 GUADALUPE INN
DELEGACION ALVARO OBREGON 01029, MEXICO D F

8.- EXP. R.I. D.F. 68/94

al establecer que queda fuera de dicha normatividad, cuando un trabajador que cuenta con una incapacidad, entabla una nueva relación laboral caso este último en el que es procedente devolver la cantidad simple, por la causal de terminación de la relación laboral cabe hacer hincapié que al mismo tiempo se encuentra impedido en base a la normatividad aplicable al caso concreto.

De los argumentos expuestos por las partes, esta H. Comisión ha estimado conveniente realizar algunas consideraciones de hecho y derecho.

Es importante destacar que, lejos de separar el espíritu humanista que fortalece las resoluciones de este Organismo Colegiado, lo esencial de las mismas, es que estas se encuentren ajustadas a derecho, es decir debidamente fundadas y motivadas.

En el caso del SR. JESUS VALADEZ SANTANA, se reconoce el dictamen a su favor concedido el 9 de mayo de 1984 por el Instituto Mexicano del Seguro Social, que le otorga el derecho de ser pensionado por invalidez definitiva ante dicho organismo; en cuyo caso la resolución de mérito causó estado produciendo todos los efectos jurídicos respectivos que le beneficiaban al hoy recurrente, al grado que jurídicamente dicha resolución nunca ha sido dejada sin efectos por algún-



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

BARRANCA DEL MUERTO 280 GUADALUPE INN
DELEGACION ALVARO OBREGON D1029. MEXICO D.F.

9.- EXP. R.I. D.F. 68/94

fallo posterior, o bien que, las consecuencias de esta hubieran desaparecido, circunstancia que no acredita la autoridad con el documento de prueba idóneo para desvirtuar el dicho del inconforme. Asimismo, afirma el SR. VALADEZ SANTANA que su estado de salud ha ido deteriorándose por la invalidez definitiva que padece desde el año de 1984, situación que acredita con el dictamen del Seguro Social de fecha 9 de OCT. de 1984; y, que no existe prueba en contra -- de tal hecho, por lo cual se considera que en la actualidad la devolución de fondo de ahorro contenida en el expediente T-2558/94 de la Gerencia de Servicios Legales no se encuentra ajustada a derecho ya que dicha autoridad no señala -- que la resolución favorable al particular haya quedado sin efectos por alguna causal plenamente acreditada.

La autoridad señala que, con fundamento en los preceptos -- 141 de la Ley Federal del Trabajo, 40 y 51 de la Ley del -- INFONAVIT al ser interpretados por la misma su actuación -- se ajustó a derecho, lo cierto es que en el presente caso -- tal afirmación es improcedente, ya que dichos artículos establecen la forma en que debe realizarse la devolución del fondo de ahorro a los particulares o bien, la liberación anticipada del adeudo contraído con este Instituto, mas en -- ningún momento consigna que una persona que en un primer --



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

BARRANCA DEL MUERTO 280 GUADALUPE INN
DELEGACION ALVARO OBREGON 01028, MEXICO D. F.

10.- EXP. R.I. D.F. 68/94

período mantuvo una relación laboral por el cual su patrón cubrió aportaciones a este fondo nacional de la vivienda, e inclusive recibió de esta un crédito habitacional, que con posterioridad, sufre un riesgo de trabajo por el cual el Seguro Social, en una resolución le reconoce su invalidez definitiva que motiva al trabajador hoy inconforme a ejercitar sus derechos ante este Instituto; sí con posterioridad contrae una nueva relación laboral, no obstante su estado de salud, para los efectos de su patrón y del INFONAVIT, el primero enteró las aportaciones de Ley a que se encontraba sujeto por su trabajador, y así, entendió el Instituto dicha relación jurídica, según se desprende del estado de cuenta del fondo de ahorro del SR. VALADEZ, pues no existe prueba en contrario de tales hechos. Ahora bien, si con posterioridad este trabajador dejó de tener el vínculo al cual se encontraba sujeto tanto con su patrón y con el INFONAVIT, lo realiza invocado su estado de salud con la resolución otorgada a su favor con el Seguro Social, lo cual se acreditó en el momento procesal oportuno ante la Gerencia de Servicios Legales y este Cuerpo Colegiado, sin que exista prueba en contra ni que los preceptos jurídicos invocados por la autoridad recurrida, señalen que se deba desconocer el derecho a este tipo de trabajadores, --



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

BARRANCA DEL MUERTO 280 GUADALUPE INN
DELEGACION ALVARO OBREGON 01029, MEXICO D. F.

11.- EXP. R.I. D.F. 68/94

algo totalmente injusto, al grado que los artículos que cita la autoridad por considerarlos necesarios a continuación se transcriben en su parte medular :

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

I. En los casos de incapacidad total permanente, de incapacidad parcial permanente, cuando esta sea del 50% o más; de invalidez definitiva, en los términos del Seguro Social, de jubilación; o de muerte del trabajador, se entregará el total de los depósitos constituidos, a él o sus beneficiarios, con una cantidad adicional igual a dichos depósitos, en los términos de la ley, a que se refiere el artículo 139;

II. Cuando el trabajador deje de estar sujeto a una relación de trabajo y cuente con 50 o más años de edad, tendrá derecho a que se le haga entrega del total de los depósitos que hubieren hecho a su favor en los términos de la ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores...

Artículo 40. En los casos de jubilación, de incapacidad to



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

BARRANCA DEL MUERTO 280 GUADALUPE INN
DELEGACION ALVARO OBREGON 01029, MEXICO D. F.

12.- EXP. R.I. D.F. 68/94

tal permanente, de incapacidad parcial permanente, cuando esta sea del 50% o más; o de invalidez definitiva, en los términos de la Ley del Seguro Social, se entregará al trabajador el total de los depósitos que tengan en su favor en el Instituto. En caso de muerte del trabajador, dicha entrega se hará a sus beneficiarios,...

En los casos a que se refiere el presente artículo los trabajadores o sus beneficiarios recibirán una cantidad adicional igual a los depósitos que tengan constituidos en el Instituto....

Así, lo establece los preceptos antes comentados, el primero de ellos de la Ley Federal del Trabajo y el segundo de la Ley del INFONAVIT, aplicables por disposición expresa de los preceptos tercero y cuarto transitorios del Decreto de Reformas a la Ley de este Instituto publicadas, en el Diario Oficial el 24 de febrero de 1992.

De igual forma los artículos 2, 3, 17 y 18 de la Ley Reglamentaria del artículo 123 Constitucional apartado a), consigna que la aplicación de las normas del trabajo y de la seguridad social, tienden a buscar el equilibrio y la justicia social, que aseguran la vida, la salud y un nivel económico y decoroso para el trabajador y su familia,



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

BARRANCA DEL MUERTO 260 GUADALUPE INN
DELEGACION ALVARO OBREGON 01028. MEXICO D. F.

13.- EXP. R.I. D.F. 68/94

que ante la falta de disposición expresa se atenderá a los principios generales del derecho y que en la interpretación de las normas laborales se tomarán en cuenta sus finalidades y en caso de duda prevalecerán la interpretación favorable al trabajador.

En el presente caso, fue menester considerar la transcripción medular de los artículos señalados por la autoridad recurrida como el fundamento de su resolución, ya que es necesario recordar la doble naturaleza de este Instituto, es decir, de organismo fiscal autónomo y de asistencia social, cuando de la lectura de los preceptos señalados no se desprende que le asista la razón a la Gerencia de Servicios Legales, además que la interpretación formulada a los multicitados preceptos, es contraria a lo afirmado en la Ley Federal del Trabajo.

Por lo cual, en el caso del SR. JESUS VALADEZ SANTANA, al contar con el dictamen de invalidez definitiva del Seguro Social desde el 9 de OCT. de 1984, y ser utilizado en dos momentos, mientras que en el primero la autoridad recurrida le reconoce plenamente los derechos al mismo, en el segundo los desconoce sin encontrarse debidamente fundada y motivada su resolución, ya que los preceptos jurídicos invocados por la misma no son apli-



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

BARRANCA DEL MUERTO 280 GUADALUPE INN
DELEGACION ALVARO OBREGON D1029, MEXICO D.F.

14.- EXP. R.I. D.F. 68/94

cables e inclusive van más alla en cuanto a la interpretación establecida en la Ley Federal del Trabajo, - al pretender negar el derecho que le asiste al trabajador JESUS VALADEZ SANTANA , aunado a la interpretación que de los mismos artículos utilizados por la Gerencia de Servicios Legales, fueron analizados por este Organó Colegiado, y en donde de la aplicación estricta de tales preceptos el sentido de la presente resolución le es favorable , no hacerlo así sería violatorio de las garantías del recurrente como se afirma en el recurso propuesto.

Es por lo anterior , que lejos de que esta H. Comisión , se oriente por aspectos humanísticos, queda acreditado que de manera esencial sus resoluciones son en aplicación estricta del derecho, como se acredita en el caso del Sr. JESUS VALADEZ SANTANA, mismo que acreditó de -- manera indubitable contar con un dictamen de invalidez definitiva expedido por el Seguro Social y que la resolución impugnada además de no encontrarse debidamente robustecida en cuanto a su fundamentación y motivación tampoco se aportaron los medios de prueba idóneos que desvirtúen la pretensión del inconforme, por lo mismo es procedente y se declara Fundado el recurso del Sr. JESUS VALADEZ SANTANA, para que se entregue la cantidad



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

BARRANCA DEL MUERTO 280 GUADALUPE INN
DELEGACION ALVARO OBREGON 01029. MEXICO D.F.

15.- R.I.D.F. 68/94)

adicional semejante a la por él constituida en su fondo--
de ahorro durante el período de 1986 a 1991, por los di-
versos patrones a los cuales les prestó sus servicios.
Por lo expuesto, y con fundamento en los artículos lo.-
7o. y 15o. del Reglamento de la Comisión de Inconformi--
dades y de Valuación , se dicta la siguiente:

R E S O L U C I O N

PRIMERO.- Se declara Fundado el recurso del Sr. JESUS-
VALADEZ SANTANA.

SEGUNDO.- Es procedente la entrega de la cantidad adicio-
nal semejante a la constituida por el recurrente en su -
fondo de ahorro, en la forma y términos de la parte fi--
nal del considerando que antecede.

TERCERO.- Notifíquese la presente resolución en la forma-
y términos de Ley para los efectos conducentes al Sr. JE-
SUS VALADEZ SANTANA, y a la Gerencia de Servicios Legales
de este Instituto.

Así, por unanimidad de votos lo resolvieron los CC. Miem-
bros de la Comisión de Inconformidades y de Valuación, en
su Acuerdo 9403 tomado en su Sesión 862 de fecha 21 de
febrero de 1995.

**INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA
VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES**BARRANCA DEL MUERTO 280 GUADALUPE INN
DELEGACION ALVARO OBREGON D1029. MEXICO D.F.COMISION DE INCONFORMIDADES
Y DE VALUACION.ESPERANZA RUIZ PEREZ
EXP. R.I. TAB. 3/92

-----México, Distrito Federal, a
de mil novecientos noventa y tres.-----
Visto para resolver el expediente arriba señalado, for-
mado con el recurso de inconformidad interpuesto por -
ESPERANZA RUIZ PEREZ, R.F.C. RUPE-330801, contra actos
de la Delegación XXI, Tabasco, de este Instituto; y

RESULTANDO

PRIMERO.- En escrito ingresado en esta Comisión el día
28 de octubre de 1992, la impugnante interpuso recurso
de inconformidad en contra de la resolución de fecha -
10. de agosto de 1991, en la que la citada Delegación
cancela administrativamente el crédito número -----
8508700053, que le otorgó al señor HECTOR BELTRAN GAR-
CIA.

SEGUNDO.- Mediante proveído dictado en este expediente
el 28 de octubre de 1992, se dio entrada al recurso y
se dio vista con el mismo a la Delegación XXI, de ~~Tabas~~

**INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA
VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES****BARRANCA DEL MUERTO 280 GUADALUPE INN
DELEGACION ALVARO OBREGON 01028 MEXICO D F**

2.- EXP. R.I.TAB. 3/92.

co, de este Instituto.

TERCERO.- El acto reclamado se encuentra acreditado -
pues a fojas del expediente corre agregada copia de -
la resolución de fecha 10. de agosto de 1991.

CUARTO.- La recurrente manifiesta lo siguiente:

"Que como lo acredito con el acta de defunción del --
extinto Héctor Beltrán Y/O Héctor Beltrán García, --
resulto ser conyuge superstite, anexando copia certi-
ficada de la referida documental. Así también copia-
certificada de mi acta de nacimiento.-----
Me permito agregar a este escrito la documental con-
sistente en la solicitud de liberación de adeudo por
defunción en donde aparezco como la única beneficia-
ria que ha concurrido a la oficina de Servicios Ju-
rídicos de la Delegación Regional XXI, con sede en -
el Estado de Tabasco y que comprende dentro de su ju-
risdicción el Municipio y Ciudad de Cárdenas, Tabas-
CO.-----
Considerando que tengo debidamente acreditado mi per-
sonalidad en los autos del expediente que se sigue -
a la causa del C. Héctor Beltrán García, a quien se -
le otorgó crédito en este Instituto con fecha 10. de
octubre de 1986, con el número 8508700053, por la can-
tidad de \$2'192,000.00 (DOS MILLONES CIENTO NOVENTA Y
DOS MIL PESOS 00/100 M.N.), mismo que fue destinado -
para la adquisición de la casa habitación ubicada en-
Mayor Miguel Noverola #140, del Lote 1, Manzana VII -
de la Unidad Habitacional Bajío Loma Bonita II de la
ciudad de Cárdenas, Tabasco.-----
Así también en el mismo considerando, el área de cré-
dito ha detectado un retraso por más de 12 meses con-
secutivos en el pago de los abonos para la amortiza-
ción del crédito otorgado, por lo que procedió a noti-
ficar tal situación al acreditado con fecha 5 de no-
viembre de 1990. Con la finalidad de que compareciera
a regularizar su situación o en su caso, a formular -
las aclaraciones correspondientes.-----"

**INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA
VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES**BARRANCA DEL MUERTO 280 GUADALUPE INN
DELEGACION ALVARO OBREGON 01029 MEXICO D F

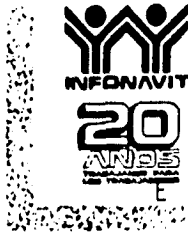
3.- EXP. R.I.TAB. 3/92.

Cabe aclarar que los considerandos 1 y 2, son ciertos, sin embargo cuando se presentó el personal del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) notificaron personalmente a la suscrita Esperanza Ruiz Pérez y en el momento de la notificación de fecha 5 de noviembre de 1990, se le aclaró al actuario que el señor Héctor Beltrán García había fallecido el día 24 de mayo de 1987 en la Ciudad de Cárdenas, Tabasco, que la causa de su muerte según certificado médico expedido por el profesional Antonio Ruiz Hernández con cédula número 443049, consistió en insuficiencia respiratoria crónica agudizada. C.A.

Asimismo con fecha 28 de noviembre de 1990 fue turnado este asunto al área de servicios jurídicos, considerado como expediente sometido a rescisión de contrato.

Posteriormente y transcurridos doce meses el mismo Instituto a través del área de crédito, proporcionó orientación a la suscrita Esperanza Ruiz Pérez en el sentido de gestionar la LIBERACION DE ADEUDO POR DEFUNCION, no omito manifestar que en esa fecha me hicieron saber que paralelamente se seguía la causa de rescisión de contrato en el área jurídica del Instituto; pero que esto no era motivo de preocupación, ya que en su momento y aclaradas las cosas el INFONAVIT tendría y tiene que reconocer los derechos del Sr. Héctor Beltrán García como asegurado, siempre y cuando existiera la liberación por parte del INFONAVIT de no adeudo del patrón Y/O en su caso el asegurado, por lo que me permito señalar en este momento que existe el talón de liberación folio 000005, número de crédito 850870005-3, a nombre de Héctor Beltrán García, con número de expediente 27002581-2, motivo M (Muerte) fecha de liberación 30-05-87 (TREINTA DE MAYO DE 1987), fecha de recepción en el INFONAVIT 18-07-89 (DIECIOCHO DE JULIO DE 1989).

Aunado a esto y con solicitud de liberación de adeudo por defunción me presenté ante el INFONAVIT con el certificado de defunción, certificado de entrega de vivienda, certificación patronal de las aportaciones hechas por la empresa a favor del trabajador hasta la fecha en que se comprobó su muerte, constancia del

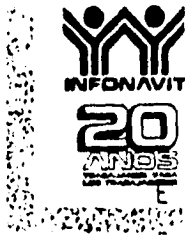
**INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA
VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES****BARRANCA DEL MUERTO 280 GUADALUPE INN
DELEGACION ALVARO OBREGON 01029 MEXICO D F**

4.- EXP. R.I.TAB. 3/92.

oficial del Registro Civil de la H. Cárdenas, Tabasco en donde la Lic. Rosalía Cantellano Gutiérrez, hace constar que la Sra. Esperanza Ruiz Pérez es madre de los C.C. Clever, Gutember, Héctor, Lilia del Carmen, Joaquín y Hugo Miguel Beltrán Ruiz, los cuales procreó de una unión libre, desde hace 38 años con el Sr. Héctor Beltrán quien falleció el día 24 de mayo de 1987, esta constancia fue expedida a los 18 días del mes de enero del año de 1991.

Así también se agrega la constancia expedida por el Instituto Mexicano del Seguro Social, Departamento de Afiliación en donde se avisa la baja del asegurado Héctor Beltrán García con número de Registro Patronal 83-03-3181-10, número de afiliación del asegurado 83-70-48-1004; nombre del patrón o razón social Gas de la Chontalpa, S.A. de C.V., ubicación del centro de trabajo Morelos #304 de la H. Cárdenas, Tabasco, fecha de baja el 30 de mayo de 1987, y causa de la baja voluntaria por fallecimiento.

RECURSO QUE INTENTA LA PARTE QUEJOSA.- A LAS SIGUIENTES AUTORIDADES: H. COMISION DE INCONFORMIDADES Y DE VALUACION DEL INFONAVIT.- C. DELEGADO REGIONAL XXI DEL INFONAVIT.- C. JEFE DEL AREA DE SERVICIOS JURIDICOS Y APODERADO LEGAL DEL INFONAVIT, EN EL ESTADO. Vengo a interponer el recurso de inconformidad en la vía administrativa que para estos casos señala el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda (INFONAVIT). Ya que como lo he señalado con los documentos de prueba el asegurado trabajador Héctor Beltrán García fue dado de baja voluntariamente, especificándose como causa su fallecimiento; el INFONAVIT recibió aviso de baja del trabajador, avalado por el representante legal Y/O propietario como patrón; el INFONAVIT recibió en su momento la información necesaria para dar la liberación al asegurado y al patrón de las aportaciones enteradas al INFONAVIT; en su momento se solicitó la liberación de adeudo por defunción, siguiéndose en el INFONAVIT los expedientes del Sr. Héctor Beltrán García para que a través del área de crédito se liberara su adeudo por la causa especificada y se entregara a la cónyuge superstite Y/O beneficiaria la carta de asignación de vivienda para su protocolización y escrituración, ante la fe del Notario Público que se-

**INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA
VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES**BARRANCA DEL MUERTO 280 GUADALUPE INN
DELEGACION ALVARO OBREGON 01029 MEXICO D F

5.- EXP. R.I. TAB. 3/92.

ñalara el Instituto, por otra parte, el área de servicios jurídicos agotó todas las instancias y el procedimiento, hasta resolver la rescisión del contrato privado que había suscrito el Instituto con el acreditado, procediendo a la cancelación de la inscripción del mismo.

La quejosa considera que se le causa agravio, toda vez que se violan las normas esenciales del procedimiento ya que si bien es cierto que al fallecer el Sr. Héctor Beltrán García, trabajador legal de la Chontalpa, S.A. de C.V., se omitió notificar al Instituto de su muerte en el momento de la notificación a la suscrita por parte del Instituto el 5 de noviembre de 1990, estando como Jefe del Área de Crédito el Lic. Ignacio Rabelo Ruiz de la Peña, la suscrita Esperanza Ruiz Pérez, en el momento de la notificación hizo del conocimiento de la autoridad Y/O representante notificador del Infonavit que el Sr. Héctor Beltrán García había fallecido el día 24 de mayo de 1987.

En consecuencia la parte quejosa considera que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores debe modificar los argumentos de su considerando y en ese sentido los resolutivos en donde se rescinde el contrato privado suscrito con el acreditado Héctor Beltrán García y en consecuencia de sus beneficiarios, en este caso la suscrita Esperanza Ruiz Pérez como cónyuge superstite del extinto.

Y en su lugar determinar el otorgamiento del crédito, carta de asignación de vivienda, liberación de adeudo por defunción del acreditado, e inscripción del contrato privado y en su momento oportuno pasarlo ante la fe pública de un notario.

Considero como bases legales para sustentar mis argumentos el artículo 14 del Reglamento Interior de este Instituto; publicado en el Diario Oficial el 16 de febrero de 1973 y la aclaración publicada en el Diario Oficial el 27 de marzo del mismo año así como lo dispuesto en el artículo 24 del Reglamento de la Comisión de Inconformidades y de Valuación publicada en el Diario Oficial del 5 de julio de 1973.

Y en cuanto a la forma de las garantías constitucionales, la que me concede el artículo primero, octavo, catorce y dieciséis de la Constitución General de la República:



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

BARRANCA DEL MUERTO 860 GUADALUPE INN
DELEGACION ALVARO OBREGON 01029 MEXICO D F

6.- EXP. R.I. TAB., 3/92.

QUINTO.- La Comisión de Inconformidades y de Valuación con fecha 28 de octubre de 1992, dio vista a la Delegación XXI-Tabasco, de este Instituto.

C O N S I D E R A N D O

UNICO.- Que una vez analizadas las constancias y actuaciones que integran el presente recurso de inconformidad, es procedente efectuar las siguientes consideraciones:

Que con fecha 28 de octubre de 1992 esta Comisión de Inconformidades recibió recurso de inconformidad firmado por la C. Esperanza Ruíz Pérez como cónyuge superviviente del extinto Sr. Héctor Beltrán García, en contra de la resolución de fecha 10 de agosto de 1991 en la que la Delegación XXI con sede en Villahermosa, Tab., cancela administrativamente el crédito número 85087000-53 que este Instituto le otorgó al citado Sr. Beltrán García, y que en obvio de repeticiones se tiene por reproducido en todas y cada una de sus partes en el resultando cuarto del presente fallo; al respecto es oportuno manifestar lo siguiente:

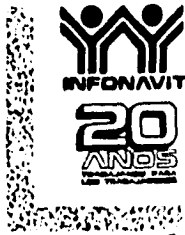


**INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA
VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES**

BARRANCA DEL MUERTO 280 GUADALUPE INN
DELEGACION ALVARO OBREGON 01029 MEXICO O F

G.
7 (R.I. TAB. 3/92)

Que como lo demuestra con la documentación que aportó al Sra. Esperanza Ruíz Pérez, que efectivamente - al Sr. Héctor Beltrán García se le otorgó por parte de este Instituto el crédito número 8508700053 respecto a la casa habitación ubicada en Mayor Miguel -- Noverola No. 140 del Lote 1, Mz. VII de la Unidad -- Habitacional Bajío Loma Bonita II de la Ciudad de -- Cárdenas , Tabasco, que con fecha 24 de mayo de --- 1987 falleció el citado señor Héctor Beltrán García, como lo acredita con el acta de defunción del registro civil de Cárdenas , Tabasco; que también procreó con dicha persona a los CC. Clever, Gutemberg, Héctor, Lilia del Carmen, Joaquín y Hugo Beltrán Ruíz , como lo acredita con las respectivas actas de nacimiento; asimismo, que con fecha 18 de mayo de 1989 , se presentó en la Delegación XXI del Infonavit con sede en Villahermosa, Tabasco, por parte de la empresa en la que laboraba el extinto señor Héctor Beltrán García , el talón de liberación a la retención por el motivo de muerte, como se comprueba con la copia del citado talón; y que con fecha 30 de mayo de 1987 se presentó asimismo ante el Instituto Mexicano del-

**INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA
VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES**BARRANCA DEL MUERTO 280 GUADALUPE INN
DELEGACION ALVARO OBREGON D1028 MEXICO O F

G.

8 (R.I. TAB. 3/92)

Seguro Social el Aviso de Baja del asegurado , el --
multicitado señor Héctor Beltrán García, teniéndose
como causa por fallecimiento. De lo anterior es --
oportuno señalar que como lo manifiesta la Sra. Espe
ranza Ruíz Pérez en su escrito de inconformidad, --
que el motivo por el cual se dejó de cubrir el pago -
de las mensualidades del crédito que nos ocupa, fue -
por el fallecimiento del titular del mismo, situación
que acreditó con el acta de defunción y con el talón-
de liberación a la retención y el comprobante de baja
del IMSS, por lo que es de concluirse que no se da la
causal para la cancelación del crédito que le fue otor
gado al extinto señor Héctor Beltrán García, en virtud
de que fue debidamente notificada a la autoridad recu--
rrida el deceso de la citada persona, siendo éste un --
hecho natural que tuvo como consecuencias el que no se
efectuaran los pagos del crédito materia del presente -
recurso; a mayor abundamiento en el propio Certificado-
de Entrega de Vivienda se menciona ... " que en caso--
del fallecimiento del titular del certificado se cance-
lará el saldo insoluto del crédito con cargo a la caja
de seguro...", situación que se encuentra asimismo con



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

BARRANCA DEL MUERTO 280 GUADALUPE INN
DELEGACION ALVARO OBREGON 01028 MEXICO D F

.6
9 (R.I. TAB. 3/92)

templada en el artículo 51 de la Ley del Infonavit. Por todo lo anterior este Organó Colegiado determina que el recurso que se intenta resulta Fundado. Por otra parte, respecto a lo manifestado por la -- promovente en su escrito que se analiza, en el sentido de que solicita la liberación del crédito por -- defunción del acreditado y que se le declare beneficiaria con todos los derechos del extinto Héctor -- Beltrán García en su calidad de cónyuge superviviente, al respecto se manifiesta que existe un procedimiento administrativo contemplado por la Ley del Infonavit que debe agotarse de manera previa ante la Autoridad correspondiente en el presente caso la Delegación Regional No. XXI de este Instituto, por parte -- de la Sra. Esperanza Ruiz, para el efecto de que se le reconozcan los derechos que pudiera tener referente a la vivienda otorgada al extinto Sr. Héctor Beltrán García, quedando por otra parte a salvo los derechos de la recurrente para el caso de que una vez -- emitida la providencia correspondiente a su pretensión, y si ésta resuelve desfavorable opte por interponer -- alguno de los recursos permitidos por la Ley.



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

BARRANCA DEL MUERTO 280 GUADALUPE INN
DELEGACION ALVARO OBREGON 01029 MEXICO D F

G
. 10 (R.I. TAB. 3/92)

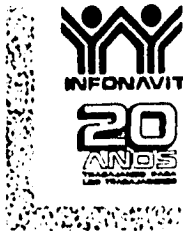
Por lo expuesto y con fundamento, en los artículos -
10., 70. y 150. y demás aplicables del Reglamento de
la Comisión de Inconformidades y de Valuación, se --
dicta la siguiente:

R E S O L U C I O N

PRIMERO.- Es Fundado el recurso de inconformidad in-
terpuesto por la C. Esperanza Ruíz Pérez,

SEGUNDO.- De acuerdo con lo expresado en el conside--
rando que antecede , se deja sin efectos la resolu--
ción emitida por al Delegación XXI de este Instituto
con sede en Villahermosa, Tabasco, con fecha 10. de
agosto de 1991, y por la cual se le cancela adminis-
trativamente el crédito número 8508700053, otorgado-
al extinto Sr; Héctor Beltrán García.

TERCERO.- Asimismo quedan a salvo los derechos de la
Sra. Esperanza Ruíz Pérez para el caso de que una --
vez agotado el procedimiento administrativo respecto
a la liberación del crédito a su favor, ante la auto-
ridad correspondiente y en caso de que ésta resulta-
re desfavorable opte por interponer alguno de los --
recursos permitidos por la Ley.



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

BARRANCA DEL MUERTO 280 GUADALUPE INN
DELEGACION ALVARO OBREGON 01028 MEXICO D F

G
11 (R.I. TAB. 3/92)

CUARTO.- Notifíquese esta resolución a la inconforme en el domicilio señalado al efecto , así como -- a la Delegación XXI con sede en Villahermosa, Tab., de este Instituto.

Así, por unanimidad de votos lo resolvieron los CC. Miembros de la Comisión de Inconformidades y de Valuación, en su Acuerdo , tomado en su Sesión de fecha

POR EL GOBIERNO FEDERAL

POR EL SECTOR DE LOS TRABAJADORE

LIC.

LIC.

POR EL SECTOR EMPRESARIAL

EL SECRETARIO
CERTIFICA QUE LA VOTACION FUE
POR UNANIMIDAD.

LIC.

LIC. ROBERTO CISNEROS GASCON



A N E X O D)

INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES 160

Y

COMISION DE INCONFORMIDADES
Y DE VALUACION.

DANIEL VELA, S.A.
EXP. R.I. MEX. 23/91

-----México, Distrito Federal, a
de mil novecientos noventa y cuatro.-----
Visto para resolver el expediente antes mencionado, formado con
motivo del recurso de inconformidad interpuesto por DANIEL
VELA, S.A., R.F.C. DVE-420907, contra actos de la Gerencia de
Verificación de este Instituto; y

RESULTANDO

PRIMERO.- La empresa denominada DANIEL VELA, S.A.,
interpuso demanda de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la
Federación, en contra de la resolución dictada el día 16 de junio de
1992, mediante la cual desechó por extemporáneo el recurso de
inconformidad interpuesto por la contribuyente en contra de diversos
créditos fiscales determinados a su cargo.

Por conceptos de nulidad expuso la demandante, básicamente que la
resolución impugnada carece de la debida fundamentación
motivación, ya que sin mayores razonamientos desecha el recurso
interpuesto con base en una notificación que no fue practicada
conforme a derecho.

Admitida la demanda y corridos los trámites de Ley la Subdirección
General Jurídica y de Fiscalización del Instituto; contestó la demanda
sosteniendo la legalidad y validez de la resolución impugnada.

FALLA DE ORIGEN



2.- EXP. S.L. MEX. 23/91

La Tercera Sala Regional Metropolitana resolvió declarar la nulidad de la resolución impugnada a efecto de que este Organismo Colegiado tenga por admitido el recurso y, en su oportunidad, lo resuelva conforme a derecho.

SEGUNDO.- El acto combatido se encuentra debidamente acreditado pues a fojas del expediente corre agregada copia del oficio SLDV-IV-RES-125/90, de fecha 21 de diciembre de 1990.

TERCERO.- La empresa recurrente manifiesta lo siguiente:

MOTIVO DE INCONFORMIDAD.

1.- Se violan en perjuicio de mi representada los artículos 134 fracción I, 136 y 137 del Código Fiscal de la Federación, de aplicación supletoria, en virtud de que el crédito no fue notificado conforme a derecho sino que fue notificado con una persona que no es ni mi representante legal ni mi apoderado y todo ello en contravención de lo establecido por el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, ya que el supuesto notificador jamás manifestó en la diligencia de notificación de fecha 12 de agosto de 1991, notificación de la liquidación No. 125/90 que notificado por sí o a través de su representante legal, no estuvo presente en el domicilio correspondiente cuando se iba a notificar el acuerdo relativo, esto es exactamente la ilegalidad con la que se desahogó la diligencia de notificación, que nos atañe, toda vez que el supuesto notificador debió necesariamente, hacer constar en el acta que el notificado o su representante legal, no se encontraba en el momento en que se iba a desahogar dicha diligencia por lo que la notificación que en esta vía

FALLA DE ORIGEN



3.- EXP. R.I. MEX. 23/91

se recurre es a todas luces ilegal.

A mayor abundamiento es importante destacar que la diligencia de notificación anteriormente mencionada, no reúne los requisitos establecidos por el citado artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, en virtud de que en este documento se debió especificar con toda precisión que la diligencia de notificación se llevaba al cabo en la misma hora y fecha para la cual se citó a mi mandante en el citatorio mismo. Esto es, no basta con señalar que dicho notificador se constituyó en cierta hora y fecha en el domicilio de la actora a efecto de dar cumplimiento a cierto citatorio, con el cual se requirió la presencia del representante legal en hora y fecha determinada, sino que se debió hacer una manifestación en el documento, la cual debió consistir en que la diligencia de notificación se desahogaba en la misma hora y fecha para la cual se le citó al representante de la actora en el citatorio mismo, por lo que con fundamento en el numeral anteriormente citado, se deduce que la notificación que en esa vía se recurre, resulta afectada de nulidad por no reunir los requisitos de Ley.

Sin embargo por razones de economía procesal con fundamento en el artículo 135 del Código Fiscal de la Federación, me hago sabedor del crédito en cuestión el día de hoy, fecha en que se presenta este escrito.

2.- Si las atribuciones tienen en su determinación los elementos de sujeto, objeto, base y tasa si la cantidad a pagar es el resultado de dichos elementos, entonces la determinación reclamada no esta fundada ni motivada pues de los elementos del crédito solo aparecen: el sujeto del crédito y el monto del mismo y brillan por su ausencia los siguientes elementos:

FALLA DE ORIGEN



4 - EXP. R.I. MEX. 23/91

a) Objeto.- Por objeto entenderemos la actividad del causante que como hipótesis normativa y generadora del crédito se contiene en la Ley.

b) Base.- La base del crédito es el monto al cual se le va a aplicar una tarifa o tasa para determinar el impuesto.

C) La Tasa.- Es el quantum de la base de cuya aplicación deviene la fijación en cantidad líquida del impuesto.

De todos los elementos descritos solo el sujeto y el monto aparecen, pero no se dice ni cual fue la actividad que generó el crédito, ni la base del mismo, ni mucho menos se especifica cual fue la tasa o tarifa aplicable al caso, tampoco aparecen la Ley o Leyes en que se contienen los dichos elementos del crédito, ni los artículos de la dicha Ley o Leyes que al caso fueron aplicables para la determinación del mismo. En rigor, no se funda ni motiva la determinación del crédito reclamada, pues no se especifica ni los hechos que la generaron ni disposiciones legales al caso aplicables. Y todo esto con grave violación de los artículos 14 y 16 Constitucionales y 38 fracción III del Código Fiscal de la Federación.

3.- Se viola el artículo 38 fracción III, del Código Fiscal de la Federación.

En virtud de que ignoro la procedencia de los créditos fincados a cargo de mi mandante y que no tiene ninguna obligación de cubrir las aportaciones que se imponen; niego lisa y llanamente la relación obrero-patronales desestimándolos con base en los insuficientes argumentos que también se utilizan para fundar y motivar su cobro, ya que no se especifica con toda claridad el grupo a que pertenece cada trabajador, grupo en que debió cotizarse. Tampoco se externan los elementos, datos aviso y grupos en que se basa la determinación

FALLA DE ORIGEN



5.- EXP. R.I. MEX. 23/91

del cobro, ni la proporción para integrar la cuota total, ni el procedimiento empleado para liquidar el adeudo, así como los preceptos legales relativos a las disposiciones sustantivas de la Ley del INFONAVIT reguladoras de las diversas aportaciones que pretenden cobrar.

Esto es, de la simple lectura de la liquidación combatida se vislumbra que no se especificó individualizadamente con toda claridad como lo exige la Ley, como se determinó el salario base de aportación, su fuente ni el vínculo laboral en base al cual pretenden cobrarle a mi mandante las aportaciones de referencia.

Todo esto resultado de una indebida fundamentación y motivación en razón de que no existe una adecuación entre la Ley o Leyes y los motivos expresados que como anteriormente hemos visto, por sí mismos no implica más que montos totales sin que se determine desglosadamente su obtención, fuente y génesis.

Es notable que la liquidación que obra en autos no se ajustó a la dicha jurisprudencia, por lo que el acuerdo aquí reclamado, es del todo ilícito y debe anularse con vistas a la jurisprudencia que invoco.

Niego lisa y llanamente que mi representada tenga obligación de cubrir las aportaciones patronales que se reclaman; que tenga relación obrero-patronal con los supuestos asegurados; acorde a lo dispuesto por el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, ya que la liquidación correspondiente a las aportaciones patronales que hoy se impugna, efectivamente no precisa ni concreta cual es el grupo al que pertenece cada trabajador, ni los requisitos apuntados en la jurisprudencia anteriormente citada.

La cédula de liquidación impugnada también carece de fundamentación y motivación legal en razón de que en ésta no se

FALLA DE ORIGEN



6.- EXP. R.I. MEX. 23/91

encuentran ni los avisos de baja, alta, filiación ni cambio de salario, elementos indispensables para la cotización del monto total de dicha liquidación y todo ello en contravención de lo establecido por la jurisprudencia No. 252 anteriormente citada. Es menester destacar que el acto hoy reclamado del INFONAVIT carece de apego estricto de la Ley, en tanto que debe estar debidamente fundada y motivada, lo que implica no solo expresar cual es la causa que la genera, sino también cual es el objeto o propósito de que se trata y en base a que circunstancias de hecho se adecúa el supuesto legal al caso concreto y esto es virtual y exactamente de lo que carece el acto de autoridad que se combate, toda vez que no se externan los avisos de baja, alta, afiliación y cambio de salario, circunstancias que necesariamente deben de quedar plasmadas en el acto de molestia para constatar la perfecta adecuación del hecho concreto a la hipótesis normativa, haciendo un razonamiento profundo de dicha adecuación, requisito constitucional éste del que carece la liquidación por no constar en el cuerpo mismo del acto de molestia que se emite, dado que las razones de hecho y las consideraciones legales en que se apoyan no aparecen en el cuerpo mismo del documento.

4.- Si bien es cierto, en la liquidación que se impugna aparece el nombre de los trabajadores, el año que se pretende cobrar, y el salario de la cotización, también lo es que ello no resulta suficiente para poder considerar que la multicitada cédula de liquidación cumplió con el requisito constitucional de debida fundamentación y motivación, en virtud de que la propia liquidación no se indican los preceptos que señala la obligación a cargo de mi mandante de enterar las referidas cuotas, ni las disposiciones sustantivas del INFONAVIT reguladoras de las aportaciones en lo particular, ni las leyes que

FALLA DE ORIGEN



7.- EXP. R.I. MEX. 23/91

contengan los porcentajes aplicables a cada trabajador y por cada Seguro, ni tampoco se observa como se efectuó el desglose por cada uno de los trabajadores de las aportaciones correspondientes que se pretenden cobrar, determinando individualizadamente la cantidad, la proporción, el procedimiento, el porcentaje que a cada uno de ellos corresponde aportar de la cantidad global al patrón, situación que evidencia una falta de la debida fundamentación y motivación del crédito que se impugna y al caso también resulta aplicable la jurisprudencia 252 en la cita.

5.- Procede decretar nula la liquidación que nos atañe, ya que carece de fundamentación y motivación legal, por no contener en cada foja y en cada aseveración los avisos de alta, baja, afiliación y cambio de salario, resultado de una indebida fundamentación y motivación legal, ya que dichos razonamientos de hecho y las consideraciones legales en que se apoyan no se contienen en el cuerpo mismo del documento que se emite por parte de la autoridad y con violación de los requisitos de legalidad anteriormente mencionados, impidiendo de esta manera, que el mandante esté en aptitud de cubrir las aportaciones. Niego lisa y llanamente que exista la relación obrero-patronal y todo ello con violación del artículo 38 fracción III del Código Fiscal de la Federación, en concordancia con los artículos 14 y 16 Constitucionales, en virtud de que no se encuentran en el cuerpo mismo del acto de molestia, los avisos de baja, altas, afiliación y cambio de salario, elementos esenciales para la debida emisión de la cédula de liquidación que en la presente via se reclama.

Se viola en perjuicio de mi mandante el artículo 38 fracción III del Código Fiscal de la Federación en concordancia con el artículo 16 Constitucional, ya que suponiendo sin conceder, que la liquidación

FALLA DE ORIGEN



8.- EXP. R.I. MEX. 23/91

impugnada estuviera fundada y motivada, dicha fundamentación y motivación debe contenerse en cada foja y en cada aseveración que en la liquidación se encuentre, por lo que se aduce que el documento que nos atañe carece de fundamentación y motivación legal, por lo que procede ser dictada la nulidad del acto que se reclama.

6.- Se viola en perjuicio de mi mandante la garantía constitucional de fundamentación y motivación legal, en virtud de que la liquidación consta de 8 hojas y solo contiene firma facsimil en contravención del artículo 38 del Código Fiscal de la Federación y 16 Constitucional.

En cada foja se contiene la determinación de un crédito individualizado. Los créditos que establezcan cargas deberán estar fundados y motivados, respetando el principio de legalidad anteriormente citado, por lo que el acto de molestia debe estar firmado autógrafamente por el funcionario competente que lo emite, ya que de lo contrario dichas determinaciones violarían el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación en concordancia con los artículos 14 y 16 Constitucionales, cual es el caso de la liquidación que en esta vía se impugna, razón por la cual el cobro de aportaciones patronales correspondientes a la cédula de liquidación carece de la debida fundamentación y motivación legal, por lo que mi mandante no queda obligado a su pago y niega lisa y llanamente la relación obrero-patronal.

7.- La liquidación que en esta vía se reclama es emitida por el Jefe del Departamento de Verificación con fundamento en el artículo 30 de la Ley del INFONAVIT sin que se funde y motive la competencia, atribuciones ni ámbito de validez de los actos del susodicho Gerente, ya que los preceptos en cita ni por mucho mencionan al supuesto servidor público que emite el acto hoy recurrido, y todo ello violatorio

FALLA DE ORIGEN



9.- EXP. R.I. MEX. 23/91

del artículo 38 fracción III, del Código Fiscal de la Federación, en concordancia con el artículo 16 constitucional.

El acto que hoy se reclama no llena el requisito constitucional de la debida fundamentación y motivación legal, en virtud de que la competencia del Jefe no se encuentra correctamente fundada, toda vez que en el acto de molestia no se hace alusión al ordenamiento legal que contemple y determine la circunscripción territorial en base a la cual se pretende girar el acto de autoridad.

Las supuestas facultades que tenga la autoridad recurrida, únicamente podrán ser ejercidas en la competencia demarcada por la circunscripción territorial que forzosamente deberá encontrarse en un ordenamiento que acate los requisitos de Ley. Es el caso que el acto que nos atañe es emitido, supuestamente por el Jefe, con fundamento en los artículos 29, 30 de la Ley y 2o., 3o. y 7o. del Reglamento de la Materia, dejando de fundar su competencia al no encontrarse ordenamiento jurídico que determine la circunscripción territorial en comento, lo que produce la ilegalidad del acto que se reclama por ser violatorio del artículo 38, fracción III del Código Fiscal de la Federación.

8.- El acto que hoy se reclama es violatorio del artículo 38, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, en la medida que pretende determinar un crédito ya prescrito, en los términos del artículo 276, de la Ley del Seguro Social, en la medida que fija en cantidad líquida, cantidades correspondientes a los años de 1985 y 1986, por lo que a la fecha ya transcurrió en exceso el término que para tal efecto tenía el INFONAVIT, esto es, el término de cinco años para poder determinar un crédito a su favor, y gestionar su cobro, por lo que en la especie se pretende cobrar de mi mandante cantidades que ya no

FALLA DE ORIGEN



10.- EXP. R.I. MEX. 23/91

corresponden conforme a derecho, por lo que solicito a esta autoridad dictamine la caducidad y prescripción del derecho del Instituto para poder determinar créditos o sus bases a su favor y cobrarlos respecto de los ejercicios que por este acto pretende hacer efectivos”.

CUARTO.- Por su parte la Subdirección Jurídica con su oficio SJ-DL-IV-A-00915/92, de fecha 10 de marzo de 1994, remitió copia de la sentencia emitida en el juicio de nulidad Exp. 12243/92, por la Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación, que resolvió declarar la nulidad del citado Acuerdo, para el efecto de que se emita otro donde se resuelva los agravios que la actora hizo valer en su recurso de inconformidad relativos a la indebida notificación del crédito y en su oportunidad resuelva lo que a derecho corresponda.

CONSIDERANDO

UNICO.- Del análisis de las constancias y actuaciones que integran el presente recurso de inconformidad promovido por la empresa DANIEL VELA, S.A., se desprende que con fecha 13 de septiembre de 1993, la Tercera Sala Regional Metropolitana emitió sentencia definitiva dentro de los autos del juicio de nulidad No. 12243/92 y que dentro de su tercer considerando la Sala señala lo siguiente:

“ En consideración de los suscritos Magistrados el argumento de anulación que se analiza, resulta apto para decretar la nulidad de la resolución impugnada, pues en efecto de su lectura se advierte que ciertamente la autoridad omite pronunciarse respecto al argumento de inconformidad hecho valer en la instancia administrativa por la hoy

FALLA DE ORIGEN



II - LXP. R. MEX. 23/91

actora a fojas 1 en su ocurso de fecha 4 de septiembre de 1991, en el que manifestó:

" Se violan en perjuicio de mi representada los artículos 134 fracción I, 136 y 137 del Código Fiscal de la Federación, de aplicación supletoria, en virtud de que el crédito no fue notificado conforme a derecho, sino que fue notificado con una persona que no es mi representante legal ni mi apoderado y todo ello en contravención de lo establecido por el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, ya que el supuesto notificador jamás manifestó en la diligencia de notificación de fecha 12 de agosto de 1991, notificación de la liquidación número 125/90, que el notificado por sí o a través de su representante legal, no estuvo presente en el domicilio correspondiente cuando se iba a notificar el acuerdo relativo esto es exactamente la ilegalidad con la que se desahogó la diligencia de notificación, que nos atañe, toda vez que el supuesto notificador debió, necesariamente, hacer constar en el acta que el notificado o su representante legal no se encontraba en el momento en que se iba a desahogar dicha diligencia por lo que la notificación que en esta vía se recurre es a todas luces ilegal.

A mayor abundamiento, es importante destacar que la diligencia de notificación anteriormente mencionada, no reúne los requisitos establecidos por el citado artículo del Código Fiscal de la Federación, en virtud de que en este documento se debió especificar, con toda precisión que la diligencia de notificación se llevaba a cabo en la misma hora y fecha para la cual se cito a mi mandante en el citatorio mismo.

Esto es, no basta con señalar que el dicho notificador se constituyó en

FALLA DE ORIGEN



12.- EXP. R.L. MEX. 23/91

cierta hora y fecha en el domicilio de la actora a efecto de dar cumplimiento a cierto citatorio, con el cual se requirió la presencia del representante legal en hora y fecha determinada, sino que se debió hacer una manifestación en el documento, la cual debió consistir en que la diligencia de notificación se desahogaba en la misma hora y fecha para la cual se le citó al representante de la actora en el citatorio mismo, por lo que con fundamento en el numeral anteriormente citado, se deduce que la notificación que en esta vía resulta afectada de nulidad por no reunir los requisitos de Ley”.

En efecto, es fundado el agravio que se analiza pues si bien es cierto en el resultando segundo del acto impugnado, en donde la autoridad resume los argumentos de inconformidad, incluye el relativo a que la notificación del crédito resultaba ilegal al violar lo dispuesto por los artículos que se citan en la transcripción que antecede; también lo es que en el único considerando en donde analiza los referidos argumentos, se desprende que no abordó lo relativo a la ilegalidad de la diligencia de notificación del referido crédito; por consiguiente los suscritos Magistrados consideran que procede declarar la nulidad de la resolución administrativa impugnada para el efecto de que la autoridad emita una nueva resolución en la que se haga cargo de todos y cada uno de los cuestionamientos planteados en el recurso administrativo, por lo anterior en cumplimiento de lo ordenado por la Sala se procede a declarar la nulidad del Acuerdo No. 8750, tomado en este Organismo Colegiado el 16 de junio de 1992, para con ello estar en posibilidad de entrar al fondo de la cuestión planteada.

Ahora bien, una vez manifestado lo anterior y entrando al estudio del recurso propuesto por la empresa DANIEL VELA, S.A., en contra

FALLA DE ORIGEN



13.- EXP. R.I. MEX. 23/91

del requerimiento de pago emitido por el Departamento de Verificación actualmente Gerencia de Verificación de este Instituto en su oficio SJ-DV-IV-RES-125/90 de fecha 21 de diciembre de 1990, correspondientes a diferencias de aportaciones del año de 1985; omisión de aportaciones en los meses de mayo de 1986, enero y marzo de 1989 y los meses de marzo a septiembre de 1990 por aportaciones y del 5o. bimestre de 1985 al 2o. bimestre de 1987 por abonos a favor del trabajador Ismael Bistrain Mata y de los cuales se da por enterado en términos del Segundo Párrafo del artículo 135 del Código Fiscal de la Federación el 4 de septiembre de 1991, fecha en la cual interpone el recurso de inconformidad antes comentado.

Ahora bien dentro de su escrito de inconformidad en el capítulo señalado con el número dos manifiesta que la autoridad no funda ni motiva la determinación del crédito reclamado, pues no especifica ni los hechos que la generaron ni las disposiciones legales al caso aplicable, y todo esto en grave violación de los artículos 14 y 16 Constitucionales y 38 fracción III del Código Fiscal de la Federación; al respecto cabe señalar que los H. Miembros Consejeros de este Cuerpo Colegiado al tener a la vista el acto impugnado aprecian que carece de sustento legal el anterior concepto de agravio de la inconforme, ya que del análisis practicado por la autoridad recurrida a los datos registrados en el Estado de Cuenta que se lleva en los archivos del INFONAVIT y en cuyo caso para calcular las diferencias detectadas en el año de 1895, se obtuvo la cantidad pagada a través de las formas fiscales HISR2 y registradas en el Catálogo Básico de Empresas, contra la declaración en las formas fiscales HISR 90 y 91, también registradas en los archivos del Instituto y que forma parte integral del expediente EFA-IDE174/84,

FALLA DE ORIGEN



14.- EXP. R.I. MEX. 23/91

por lo que dicha cantidad corresponde por partes iguales a cada uno de los 215 trabajadores que laboraron en ese mismo periodo y percibieron los mismos salarios por concepto de aportaciones del 5% a este Instituto mencionandose los nombres y los registros federales de causantes y los trabajadores antes citados en la resolución que se combate: por lo que se refiere a la omisión de aportaciones de los meses de enero y marzo de 1989 y de marzo a septiembre de 1990 la autoridad recurrida para emitir su liquidación respecto a dichos periodos, lo hizo en estricto apego a lo señalado por el artículo 57 último párrafo del Código Fiscal de la Federación, multiplicando el salario mínimo por cuatro, su resultado por el número de días del mes que se liquida y por el número de trabajadores declarados en las formas fiscales HISR 90 y 91 del año de 1989 obteniendo así el salario base al cual se le aplica el 5% de aportaciones a este Instituto para cada uno de los trabajadores mismos que la autoridad recurrida menciona con su nombre y registro federal de causantes en su resolución y por lo que se refiere del 5o. bimestre de 1985 al 2o. de 1987 por abonos a favor del trabajador Ismael Bistrain Mata, la liquidación correspondiente a los citados periodos la efectuó la autoridad combatida considerando el salario mínimo general de la zona, multiplicado por el número de días del bimestre a liquidar por 1.25 veces, dando como resultado el salario base al cual se le aplica el 14 % de abonos y el 1% de cuotas de mantenimiento, apoyando lo anterior en el artículo 19o. Del Instructivo para la Inscripción de Trabajadores y Patrones así como para el entero de las aportaciones y los descuentos al propio Instituto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo de 1982; por otra parte en el agravio en comento si se establece la determinación en la contribución de los



15.- EXP. R.I. MEX. 23/91

elementos, objeto, base y tasa, y así tenemos que la base consiste en el 5% de los salarios de los trabajadores de la empresa DANIEL VELA, S.A. y que ya mencionamos anteriormente, en cuanto a la tasa se define como el "CUANTUM" de la base y de cuya deviene en la fijación de la cantidad líquida de aportación y se encuentra determinada al momento de aplicar el 5% de salarios declarados por la propia empresa en sus declaraciones anuales; de lo anterior se puede concluir que las liquidaciones que impugna la recurrente si fueron debidamente fundadas y motivadas en los términos antes señalados así como también se señalaron la base, la tasa y el objeto en las mismas.

Por lo que se refiere la inconforme en su escrito de inconformidad en el punto 3, en el sentido de que se viola el artículo 38, fracción III del Código Fiscal de la Federación, en virtud de que se ignora la procedencia de los créditos fiscales y que niega lisa y llanamente la relación obrero-patronal por medio de la cual se encuentra obligado a cubrir las cantidades señaladas en la liquidación en comento, ya que indica que no se proporcionan los elementos necesarios que funden y motiven la procedencia de su cobro, a lo anterior cabe señalar, que esta autoridad considera que carece de todo valor probatorio lo anteriormente manifestado por la inconforme, toda vez que consta en actuaciones que el entonces Departamento de Verificación, actualmente Gerencia de Verificación de este Instituto, como ya quedo expresado anteriormente, en forma previa realizo el análisis del expediente de la empresa que nos ocupa, para con ello determinar que dicha persona moral contaba con el número de trabajadores que se mencionan en la resolución impugnada, además de que de los mismos trabajadores en su oportunidad la empresa presento las

FALLA DE ORIGEN



16- EXP. R. I. MEX. 23/91

Formas fiscales HISR-2 registradas en el Catálogo Básico de Empresas, así como las formas fiscales HISR-90 y HISR 91 para enterar contribuciones fiscales del Impuesto Sobre la Renta de lo que se desprende que las cantidades señaladas en las citadas formas sirvieron de base para que la autoridad recurrida determinara la misión de aportaciones a que se encuentra sujeta la multicitada empresa DANIEL VELA, S.A. esto es de acuerdo con el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo, siendo estos documentos los que sirvieron de base para la liquidación en comento.

Por lo que se refiere el inconforme en el punto 4 de su escrito de inconformidad, al decir que la cédula de liquidación no cumple con los requisitos constitucionales de debida fundamentación y motivación, ya que no se mencionan los preceptos legales por los cuales este obligada de enterar las referidas cuotas, así como tampoco se mencionan las disposiciones sustantivas del INFONAVIT, ni las Leyes que contengan los porcentajes aplicables a cada trabajador; al respecto es de señalarse que no le asiste la razón a la impugnante, toda vez que de la lectura de la propia resolución que se combate, en sus considerandos se establecen los preceptos en los que fundamenta su liquidación, y así se menciona que la obligación que tienen las empresas de aportar al Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, es el 5% sobre los salarios de los trabajadores a su servicio y enterar los descuentos para la amortización de los créditos que haya concedido a los mismos dicha obligación se encuentra consagrada en el artículo 123, apartado "A" fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 136 y 143 de la Ley Federal del trabajo y 29 fracción II de la Ley del INFONAVIT; asimismo señala la autoridad, que el artículo 6o. del Código Fiscal de

FALLA DE ORIGEN



17.- EXP. RI. AFE. 23/91

la Federación se establece la obligación de los contribuyentes la determinación de las contribuciones a su cargo, o en su defecto proporcionar a la autoridad la información necesaria para que esta haga la determinación, también se le hace saber al promovente que conforme a los artículos 57 y 63 del Código antes citado se faculta a la autoridad fiscal para determinar presuntivamente las aportaciones omitidas al INFONAVIT y que para tal efecto pueden ser utilizados los hechos o datos que consten en el expediente o documentos que tenga en su poder la autoridad, y que disponen de conformidad con los artículos 30 y 36 de la Ley del INFONAVIT en relación con los artículos 21 y 145 del Código Fiscal de la Federación, que el incumplimiento de los patrones para enterar el pago de las aportaciones, determina que el crédito sea exigible y deba cubrirse con los recargos simultáneos con la suerte principal; con lo anterior queda plenamente comprobado que la autoridad combatida si fundamenta y motiva su resolución.

En cuanto al 5o. concepto de agravios manifiesta la ocursoante que el acto de autoridad se encuentra indebidamente fundada y motivada y de manera concreta niega lisa y llana que haya tenido trabajadores durante los periodos requeridos, no obstante esta Comisión determina que no le asiste la razón a la recurrente ya que en el Segundo párrafo de la resolución materia de estudio se establece, que del análisis del expediente de la empresa DANIEL VELA, S.A. se tomaron los datos necesarios para emitir el requerimiento de pago contenido en la resolución SJ-DV-IV-RES-125/90 de fecha 21 de diciembre de 1990, y así mismo se proporcionan los nombres y registros federales de todos y cada uno de los trabajadores de la citada empresa, los que tomando en consideración el salario base percibido durante los años

FALLA DE ORIGEN



18 - EXP. R/L MEX. 23/91

que se mencionan en el cuerpo de la multicitada resolución, les aplico la tasa del 5% que como aportación obligatoria y en términos de los artículos 136 y 143 de la Ley Federal del Trabajo tienen la obligación de enterar los patrones al INFONAVIT, con lo que en base a todos los anteriores elementos, que también en este 5o. punto de agravios, le asiste la razón a la autoridad impugnada, puesto que dicha autoridad acredita de manera positiva la existencia de la relación laboral entre la empresa DANIEL VELA, S.A. y los trabajadores en el acto impugnado.

Asimismo establece la promovente en su 6o. punto de agravios, que la liquidación solo contiene firma facsimilar en contravención del artículo 38 del Código Fiscal de la Federación y 16 Constitucional, toda vez que el acto de molestia debe estar firmado autógrafamente por el funcionario competente que lo emite; por lo que se refiere al anterior argumento esta Comisión manifiesta, que la documental presentada por el promovente consistente en la resolución que impugna, la misma fue presentada ante este Organismo Colegiado en una copia fotostática, si bien es cierto que se encuentra certificada por la Oficina Federal de Hacienda de Ecatepec de Morelos Estado de México, también lo es, que de dicho documento no se puede inferir si efectivamente como lo dice la ocursoante le fue notificada con firma facsimilar, toda vez que como ya quedo señalado presenta únicamente una copia fotostática, a mayor abundamiento en la certificación aparece una leyenda que dice: "que la presente copia fue sacada de su original" es decir que el promovente tuvo a la vista el original de dicho documento, por lo anterior es de concluirse que no le asiste la razón a la impugnante en virtud de que presentó un documento que no reúne los requisitos establecidos por la Ley para

COPIA DE ORIGEN



10 - EMP. R.L. MEX. 23/91

comprobar su dicho.

Respecto a la falta de competencia que pretende hacer valer la promovente en su punto 7o. de su escrito de inconformidad, referente a la autoridad que emitió la liquidación en cuestión, es importante hacer notar que de acuerdo con el artículo 23 último párrafo de la Ley del INFONAVIT, 7o. Fracción III y 9o. del Reglamento Interior del INFONAVIT en materia de facultades como Organismo Fiscal Autónomo, el titular del entonces Departamento de Verificación, actualmente Gerencia de Verificación se encuentra facultado en todo el Territorio Nacional, para determinar en caso de incumplimiento el importe de las aportaciones patronales omitidas o de los descuentos no enterados, señalar las bases para su liquidación, y fijarlas en cantidad líquida, requerir su pago y determinar los recargos que correspondan, así como emitir las resoluciones respectivas.

Dentro de su 8o. Punto de agravios, la inconforme establece las excepciones de caducidad y prescripción del Instituto, para poder determinar créditos o las bases a su favor y cobrarlas respecto de los ejercicios de los años de 1985 y 1986, que por este acto pretende hacer efectivos y una vez analizado este último cuestionamiento y de conformidad con el artículo 3o. del ahora abrogado Reglamento para efectuar y enterar descuentos al INFONAVIT, vigente durante el periodo que la autoridad pretendió hacer efectivo el crédito fiscal y en el cual se determinaba la obligación de los patrones para realizar los pagos por concepto de aportaciones a favor del Instituto, a más tardar el 15 o al día hábil siguiente, si aquél no lo fuere del mes subsecuente al que se hubiere vencido y que en este caso, por lo que toca a los bimestres correspondientes al año de 1985, diremos que las fechas para realizar sus pagos normales fueron 15 de marzo, 15 de

FALLA DE ORIGEN



20.- EXP. R.L. MEX 23/91

mayo, 15 de julio, 15 de septiembre, 15 de noviembre del año de 1985 y 15 de enero de 1986, por lo que toca a los cinco primeros bimestres de 1985 y la última fecha tocante al 6o. bimestre del citado año; así mismo por lo que toca al mes de mayo de 1986 al realizar su pago normal que fue el 15 de junio de 1986, siendo a partir de este instante cuando empezó a computarse el término de cinco años al que aluden los numerales 67 y 146 del Código Tributario Federal, tomando en cuenta la fecha en la cual el recurrente se hace sabedor del acto controvertido, como lo plantea la Sala del conocimiento que fue de fecha 4 de septiembre de 1991, ya que durante el tiempo en el que pudieron hacerse efectivos los créditos antes aludidos, ya sea para su entero de manera voluntaria o la recurrente o bien que la autoridad liquidadora procediera en uso de sus atribuciones conferidas en el Reglamento Interior que le da el carácter de Organismo Fiscal Autónomo, realizara solo las gestiones para hacerlo del conocimiento del interesado, sino también para exigirlo, situación que no ocurrió en la especie, y en cuanto a los seis bimestres de 1985, así como al mes

de mayo de 1986; igual situación guarda la liquidación referente a abonos no enterados por la recurrente del trabajador Ismael Bistráin Mata, respecto a los bimestres 5o. y 6o. de 1985; 1o., 2o. y 3o. de 1986, puesto que en su caso las figuras jurídicas a que aluden se dieron por períodos vencidos, al transcurso de cinco años que se tipifican en los preceptos en comento: por otra parte respecto a los abonos omitidos por los bimestres 4o., 5o. y 6o. de 1986, por la multicitada empresa referente al trabajador Ismael Bistráin Mata, la fecha para realizar su entero voluntario fue a más tardar los días 15 de septiembre de 1986, 15 de noviembre de 1986 y 15 de enero de 1987 o al día hábil si aquél no lo fuere, situación que no ocurrió en la

FALLA DE ORIGEN



21.- EXP. R.I. MEX. 23/91

especie y que a partir de ese momento se debe empezar el computo de los cinco años establecidos para que operen las figuras jurídicas de caducidad y prescripción en cuyo caso por estos últimos bimestres dicho término se vio interrumpido al darse por enterado del crédito determinado en contra de la empresa DANIEL VELA, S.A., el cuatro de septiembre de 1991 de lo que resulta inoperante la acción y la excepción propuesta por el recurrente por lo que se refiere al 4o. , 5o. y 6o. bimestre de 1986 contenidos en el requerimiento de pago que se combate, puesto que las fechas a partir de las cuales se pudieron hacer ambas figuras eran los del 15 de septiembre, y 15 de noviembre de 1991 y 15 de enero de 1992 situación que no ocurrió en el caso concreto.

Por lo anteriormente expuesto este Organó Colegiado determina que el presente recurso de inconformidad es parcialmente fundado debiendo dejarse sin efecto la resolución contenida en el oficio SJ-DV-IV-RES-125/90, respecto a diferencias de aportaciones en el año de 1985 y omisión de aportaciones en el mes de mayo de 1986; así como el 5o. y 6o. bimestre de 1985 y del 1o. al 3o. bimestre de 1986 respecto a los abonos omitidos a favor del trabajador Ismael Bistrain Mata; por otra parte se declara procedente la resolución antes mencionada por lo que se refiere a los requerimientos relativos a las aportaciones omitidas al INFONAVIT de enero y marzo de 1989 y a los meses de marzo a septiembre de 1990; así como a los abonos omitidos al Instituto a favor del señor Ismael Bistrain Mata respecto del 4o. al 6o. bimestre de 1986, así como a los bimestres del 1o. y 2o. de 1987.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 1o., 7o. Y 15o. del Reglamento de la Comisión Inconformidades y de Valuación se



22.- EXP. R.I. MEX. 23/91

dicta la siguiente:

RESOLUCION

PRIMERO.- Es Parcialmente Fundado el recurso interpuesto por la empresa DANIEL VELA, S.A..

SEGUNDO.- Se deja insubsistente en forma parcial el requerimiento contenido en el oficio SJ-DV-IV-RES-125/90 de fecha 21 de diciembre de 1990 de la Gerencia de Verificación de este Instituto por lo que se refiere a diferencias de aportaciones del año de 1985 y omisión de aportaciones del mes de mayo de 1986; así como el 5o. y 6o. bimestre de 1985 y del 1o. al 3o. bimestre de 1986, respecto a los abonos omitidos a favor del trabajador Ismael Bistrain Mata.

TERCERO.- Se confirma el requerimiento contenido en el oficio señalado en el punto anterior por lo que toca a los requerimientos de las aportaciones omitidas de enero y marzo de 1989 y a los meses de marzo a septiembre de 1990; así como a los abonos omitidos a favor del señor Ismael Bistrain Mata respecto del 4o.al 6o bimestre de 1986, así como a los bimestres 1o. y 2o. de 1987.

CUARTO.- NOTIFIQUESE a la recurrente en el domicilio señalado al efecto y a la Gerencia de Verificación de este Instituto.

Así , por unanimidad de votos lo resolvieron los C: C: Miembros de la Comisión de Inconformidades y de Valuación, en su Acuerdo tomado en su Sesión de fecha.



A N E X O E)
**INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA
VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES**

182

BARRANCA DEL MUERTO 280 GUADALUPE INN
DELEGACION ALVARO OBREGON 01028. MEXICO D F.

COMISION DE INCONFORMIDADES Y
DE VALUACION.

PRODUCTORA E IMPORTADORA DE PAPEL,
S.A.
EXP. C.V.D.F. 3/82.

-----México, Distrito Federal, a 28 de abril
de mil novecientos noventa y dos.-----
Visto para resolver el expediente arriba mencionado, -
formado con la controversia sobre valuación planteada-
por PRODUCTORA E IMPORTADORA DE PAPEL, S.A. DE C.V., -
contra actos de la Dirección General y la Subdirección
Jurídica del Instituto y

RESULTANDO

PRIMERO.- En escrito ingresado en este Instituto el día
22 de septiembre de 1982, la citada empresa interpuso -
controversia sobre valuación en contra de la resolución
dictada por la Dirección General y la Subdirección Ju-
rídica del Instituto, en el oficio SJ-DL-1/4952/82, fe-
chado el 7 de julio de 1982, relativo a su solicitud --
de valuación de prestaciones.

SEGUNDO.- Mediante proveído dictado en este expediente-
el día 30 de septiembre de 1982, se dio entrada a la --



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

BARRANCA DEL MUERTO 280 GUADALUPE INN
DELEGACION ALVARO OBREGON 01028. MEXICO D. F.

2.- EXP. C.V.D.F. 3/82.

controversia, se dio vista con la misma a la Subdi--
rección Jurídica del Instituto y a los trabajadores-
de confianza terceros interesados en este escrito, -
sin que éstos últimos hayan desahogado la vista orde
nada.

TERCERO.- La existencia del acto combatido se encuen
tra acreditada con la copia del oficio SJ=DL-I/4952/
82, de fecha 7 de julio de 1982, que corre agregada-
a fojas de la quince a la diecinueve de los autos.

CUARTO.- La empresa recurrente manifiesta lo siguien
te:

"Del contenido del referido oficio, se desprende la -
integración de un nuevo expediente de esta empresa, -
con los datos y documentos que ese Instituto estimó -
pertinentes, para resolver como se hizo lo relativo -
a las aportaciones habitacionales a cargo de PIPSA --
por nuestros trabajadores.-----
En atención a que el estudio sobre la situación de --
PIPSA se efectuó sin que tuviéramos conocimiento de -
su elaboración, nos vimos impedidos para aportar algu-
nos elementos de juicio que sirvieran para normar el
criterio de ese honorable Instituto, por ello en esta
oportunidad nos queremos referir a las circunstancias
especiales que en materia habitacional existen entre-
la empresa y sus trabajadores.-----
Como acertadamente se comenta en el oficio de ustedes,
Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V., fue-
liberada de la obligación de enterar aportaciones ha-
bitacionales al INFONAVIT a virtud que desde el año de
1972, viene otorgando a sus trabajadores el 5% del --
salario integrado que perciben a título de ayuda habi-
tacional y dicho porcentaje se ve reflejado en el pago



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

BARRANCA DEL MUERTO 280 GUADALUPE INN
DELEGACION ALVARO OBREGON 01028, MEXICO D.F.

3.- EXP. C.V.D.F. 3/82.

de todas las prestaciones que goza el personal.-----
Cabe destacar que la Ayuda Habitacional antes aludi-
da, la otorga esta empresa desde antes del 24 de abril
de 1972, (fecha del inicio de la vigencia del Régimen
del INFONAVIT), anticipándonos a las actuales disposi-
ciones de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley del -
INFONAVIT, circunstancia que fue tomada en considera-
ción para el acuerdo que liberó a PIPSA de las aporta-
ciones habitacionales al Instituto, en aplicación a -
lo dispuesto por el Artículo Tercero Transitorio del -
Decreto publicado en el Diario Oficial de fecha 24 de
abril de 1972, que dispone:-----

"Todas aquellas empresas que con anterioridad a la Ley
del INFONAVIT, estén otorgando cualquier prestación en
materia de habitación, la seguirán dando a sus trabaja-
dores si el monto de las mismas es igual o superior al
porcentaje consignado en el Artículo 136 de la Ley Fe-
deral del Trabajo y no pagaran la aportación a que di-
cho artículo se refiere".-----

En tal virtud y en atención a que esta empresa cubre -
como prestación a sus trabajadores el 5% de su salario
integrado por concepto de ayuda habitacional, conside-
ramos improcedente el Acuerdo a que alude el Oficio del
comentario, cuando en él se establece que esta Entidad
debe enterar al Instituto, las aportaciones habitacio-
nales por los trabajadores cuyo ingreso es posterior -
al 24 de abril de 1972, sobre la base del salario inte-
grado a partir del 1o. de marzo de 1982 y por lo que --
respecta a los trabajadores de ingreso anterior al 24 -
de abril de 1972, la cantidad que resulte de diferencia
entre el salario ordinario y el integrado, a partir del
1o. de marzo de 1982.-----

Por todo lo anterior, respetuosamente solicitamos se -
reconsidere la resolución multicitada, en base a las -
razones y fundamentos legales en cita."-----

QUINTO.- La Subdirección Jurídica del Instituto, con -
el oficio SJ-DL-I/6628/82, desahogó la vista ordenada,-
en los siguientes términos:-----

"I. PRODUCTORA E IMPORTADORA DE PAPEL, S.A. DE C.V. -
(PIPSA), presentó solicitud de valuación de prestacio-
nes habitacionales, mediante oficio 86/4246 de 20 de ju



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

BARRANCA DEL MUERTO 280 GUADALUPE INN
DELEGACION ALVARO OBREGON 01029, MEXICO D. F.

4.- EXP. C.V.D.F. 3/82.

nio de 1972, argumentando que "...ha venido otorgando a sus trabajadores desde el 1o. de enero del presente año (1972), como prestación en materia de habitación, el equivalente al 5% del salario ordinario; porcentaje equiparable al señalado en los artículos mencionados, independientemente de que está en proceso de construcción, una Unidad Habitacional que comprenderá 339 casas de interés social que serán adquiridas en propiedad -- por sus obreros y empleados". Dicha solicitud, tras integrarse el expediente, fue resuelta mediante el oficio SJ/424 de 4 de septiembre de 1972, suscrito por el Lic. Jesús Silva Herzog F., entonces Director General del -- INFONAVIT, en el sentido de que la empresa solicitante "no se encuentra obligada a dar cumplimiento por lo dispuesto a la segunda parte del artículo 136 de la Ley - Federal del Trabajo."

Posteriormente, mediante el oficio SJ-DL-1/4952/82 de - 7 de julio de 1982, suscrito por los licenciados José - Campillo Sáinz y Salvador Villaseñor Arai, Director General y Subdirector Jurídico del INFONAVIT, respectivamente, se resolvió a PRODUCTORA E IMPORTADORA DE PAPEL, S.A. DE C.V. (PIPSA), que a partir del 1o. de marzo de 1982 y en razón de las reformas legales publicadas en - el Diario Oficial de 7 de enero del mismo año, dicha empresa estaba obligada a enterar aportaciones habitacionales diferenciales, calculadas en el 5% de la cantidad que resulte de la diferencia entre el salario ordinario y el salario integrado de cada uno de los trabajadores a su servicio de ingreso anterior al 24 de abril de 1972, precisándose además, por lo que se refiere a los trabajadores de ingreso posterior al 24 de abril de 1972, la propia empresa estuvo obligada a enterar aportaciones habitacionales íntegras desde la fecha de su ingreso -- individual y hasta el 28 de febrero de 1982, sobre la -- base del 5% del salario ordinario, debiendo enterar -- también por ellos aportaciones habitacionales íntegras sobre la base del 5% del salario integrado de cada uno de dichos trabajadores a partir del 1o. de marzo de 1982. Los detalles precisos de dicha resolución pueden observarse en la copia del oficio de referencia que forma parte del expediente correspondiente.

III.- Ahora bien, mediante el oficio 78/6896 de 20 de -- agosto de 1982, suscrito por el Lic. José de Jesús Talarid, Director General de PRODUCTORA E IMPORTADORA DE PAPEL, S.A. DE C.V. (PIPSA), manifiesta a nombre de dicha empresa su petición en el sentido de que se reconsidere-



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

BARRANCA DEL MUERTO 280 GUADALUPE INN
DELEGACION ALVARO OBREGON D1028 MEXICO D F

5.- EXP. C.V.D.F. 3/82.

la resolución contenida en el oficio SJ-DL-1/4952/82-ya citada, por los argumentos que en el propio escrito señala.

IV.- Considerando que dicho desacuerdo lleva implícita una impugnación, remitimos el propio escrito a esa H. - Comisión a efecto de que se le de el trámite de recurso de inconformidad o de controversia de valuación, según lo estime la propia Comisión, y en su oportunidad se dicte la resolución que corresponda. Por otra parte, en razón de que con dicha impugnación se daría vista a esta Subdirección Jurídica, por economía procesal procedemos a desahogarla por anticipado en los términos siguientes:

10. Remitimos anexo al presente las constancias que integran el expediente DL-V-192/72, relativo a la valuación original de la empresa que nos ocupa.

20. Por lo que se refiere a las argumentaciones en que funda su desacuerdo nos permitimos expresar las consideraciones siguientes:

A) Reiteramos y nos remitimos a lo expuesto en el oficio SJ-DL-1/4952/82 de 7 de julio de 1982.

B) Particularmente cabe hacer notar que la precisión en el sentido de que la empresa estaba obligada a enterar aportaciones habitacionales íntegras por todos y cada uno de los trabajadores a su servicio de ingreso posterior al 24 de abril de 1972, sobre la base del salario ordinario del 10. de mayo de 1972 o de sus respectivas fechas de ingreso y hasta el 28 de febrero de 1982 y sobre la base del salario integrado del 10. de marzo de 1982 en adelante, está apoyada en la circunstancia de que al no haber existido contrato colectivo de trabajo la valuación original solo pudo tener efectos en relación a los trabajadores de ingreso anterior al 24 de abril de 1972.

C) Por lo que se refiere a la resolución en el sentido de que por los trabajadores de ingreso anterior al 24 de abril de 1972, la empresa está obligada a enterar aportaciones habitacionales diferenciales, equivalentes al 5% de la diferencia entre el salario ordinario y el salario integrado, a partir del 10. de marzo de 1982, está apoyada en las circunstancias de que, por una parte, la prestación declarada valuable consistía en el pago del equivalente del 5% del salario ordinario, tal como se dice en el escrito de la empresa de 20 de junio de 1972 y por otra parte, a que en razón de las reformas legales publicadas en el Diario Oficial de 7 de enero de 1982, las aportaciones habitacionales a partir del



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

BARRANCA DEL MUERTO 280 GUADALUPE INN
DELEGACION: ALVARO OBREGON 01029, MEXICO D.F.

6.- EXP. C.V.D.F. 3/82.

lo, de marzo de 1982 deben efectuarse sobre la base -
del salario integrado.-----
V. Por todo lo anteriormente expuesto nos permitimos -
solicitar a esa H. Comisión tenga por recibido el es--
crito de la empresa que nos ocupa de 20 de agosto de -
1982; integre el expediente respectivo; le de el trámi-
te de recurso de inconformidad o de controversia de --
valuación, según estime pertinente; tenga por recibido
el expediente que ahora remitimos; por desahogada por-
anticipado la vista que se nos daría en los términos -
del Reglamento de esa H. Comisión y en su oportunidad-
resuelva este medio de impugnación confirmando la re--
solución impugnada."-----

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO.- Que una vez analizadas las constancias y ac-
tuaciones que integran la presente Controversia de Va-
luación, es conveniente efectuar las siguientes consi-
deraciones de hecho y derecho: Que con fecha 27 de-
agosto de 1982, se recibió en este Instituto escrito
por parte del C. Lic. José de Jesús Taladrid, en su - -
carácter de Director General de la empresa denominada -
Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V., docu-
mento en el cual solicita se reconsidere, por parte de
este Instituto, la resolución emitida con fecha 7 de -
julio de 1982 y a la que se le asignó el número SJ-DL-
I/4952/82 , emitida por el Director General y Subdirec-
tor Jurídico de este Instituto, impugnando básicamen-
te que la negociación de referencia debe enterar al--
Instituto las aportaciones habitacionales por los tra-



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

BARRANCA DEL MUERTO 280 GUADALUPE INN
DELEGACION ALVARO OBREGON 01028. MEXICO D.F.

.7 (EXP. C.V. D.F. 3/82)

bajadores a su servicio, cuyo ingreso es posterior al 24 de abril de 1972, sobre la base del salario integrado a partir del 1o. de marzo de 1982 y por lo que respecta a los trabajadores de ingreso anterior al 24 de abril de 1972, la cantidad que resulte de diferencia entre el salario ordinario y el integrado, a partir del 1o. de marzo de 1982.

Una vez realizado y plasmado el anterior planteamiento, es procedente por razón de metodología, hacer alusión a lo dispuesto por el artículo 16 del Reglamento de la Comisión de Inconformidades y de Valuación que a la letra dice: "Procede la Controversia sobre Valuación a que se refiere el artículo 25 3er. párrafo, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, siempre que haya discrepancia entre el patrón y el trabajador, o sus beneficiarios, o entre cualquiera de ellos y el Instituto sobre si son o no aplicables al caso concreto los artículos 3o. y 4o. Transitorios de las Reformas y Adiciones de la Ley Federal del Trabajo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 24 de abril de 1972, o sobre el valor de las prestaciones en cuestión".



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

BARRANCA DEL MUERTO 280 GUADALUPE INN
DELEGACION ALVARO OBREGON 01028. MEXICO D. F.

.8 (EXP. C.V. D.F. 3/82)

Una vez señalado lo anterior y tal y como se observa en autos de la presente Controversia obra escrito presentado por el Director General de la empresa -- a que nos venimos refiriendo de fecha 20 de junio de -- 1972 , por el que solicita a este Instituto se exima de la obligación de aportar a este Instituto el 5% a que aluden los artículos 136 de la Ley Federal del Trabajo, 29 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y 20. del Instructivo para la Inscripción de Trabajadores y Patrones, y es el caso que dicha solicitud tras integrarse el expediente correspondiente, fue resuelta mediante oficio SJ/-- 424 de 4 de septiembre de 1972, suscrita por el C. Lic. Jesús Silva Herzog Flores, entonces Director General del Infonavit, en el sentido de que la empresa solicitante " **no se encuentra obligada a dar cumplimiento por lo -- dispuesto en la segunda parte del artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo**", ésto en consideración al Programa Habitacional que esa empresa tenía establecido y las -- prestaciones que en materia habitacional se encontraba otorgando a sus trabajadores.

De la anterior exposición se desprende con meridiana -- claridad que el caso que nos ocupa no se adecuía a lo -



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

BARRANCA DEL MUERTO 280 GUADALUPE INN
DELEGACION ALVARO OBREGON 01029 MEXICO D.F.

9
(EXP. C.V. D.F. 3/82)

establecido por el artículo 16 del Reglamento de este Organó Colegiado y que ha quedado transcrito con anterioridad, ya que queda claro que la empresa que nos ocupa al solicitar la valuación de las prestaciones que en -- materia habitacional otorgaba a sus trabajadores, la Autoridad nunca fue omisa en contestar y por el contrario su resolución fue en sentido positivo a las pretensiones que le habían demandado, de lo que se puede concluir -- que de los actos jurídicos desarrollados nunca fue vulnerado dispositivo legal alguno , que motive a este Organó Colegiado a conocer sobre una posible Controversia de Valuación .

SEGUNDO.- Por otro lado y según se desprende de la resolución emitida por el Director General y Subdirector Jurídico de este Instituto, es cierto como lo es que en los puntos resolutiveos establece la obligación por parte de la empresa Productora e Importadora de Papel, S.A. de -- C.V., a enterar a este Instituto las diferencias por concepto de salario ordinario o en efectivo por cuota diaria por el llamado salario integrado para la determinación de la referida base de aportación ; así como señalar que la empresa estuvo obligada a enterar aportaciones habitacionales íntegras por los trabajadores a su servicio --



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

BARRANCA DEL MUERTO 280 GUADALUPE INN
DELEGACION ALVARO OBREGON 01028, MEXICO D.F.

.10 (EXP. C.V. D.F. 3/82)

de ingreso posterior al 24 de abril de 1972 y hasta el 28 de febrero de 1982, sobre la base de los salarios ordinarios de cada uno de ellos, salvo el caso -- de que los de ingreso posterior al 24 de abril de 1972 empezaran a ser sujetos de aportación a partir de sus respectivas fechas de ingreso.

Los anteriores puntos resolutiveos fueron la consecuencia de las modificaciones legales efectuadas mediante Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1982, ya que fueron reformados los artículos 97 fracción III; 110 fracción III; 136, 141 fracciones IV, V, VI; y 143 de la Ley Federal del Trabajo, así como los artículos 29 fracción III, 34, 36, 59, 61, 64 y 67 así como la Adición de dos párrafos al artículo 40, éstos últimos de la Ley del Infonavit, en cuya virtud entre otras cosas, se modificó la base para calcular el monto de las aportaciones habitacionales que las empresas han estado obligadas a efectuar al Infonavit por los trabajadores a su servicio, dicha modificación consistió en substituir el concepto de salario ordinario o en efectivo por cuota diaria, por el de salario integrado para la determinación de la base de aportación y como es de observarse todo lo ante--



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

BARRANCA DEL MUERTO 280 GUADALUPE INN
DELEGACION: ALVARO OBREGON 01029. MEXICO D.F.

.11 (EXP. C.V.D.F. 3/82)

rior que se establece en el presente considerando nos--
hace confirmar que no estamos en presencia de una Con-
torversia de Valuación , sino en la modificación de las
Disposiciones Legales que regulan las aportaciones que -
se deban enterar entre el salario ordinario y el salario
integrado, ya que no existen elementos de juicio por par-
te de este Organó Colegiado para suponer o presumir si
la empresa Productora e Importadora de Papel, S.A. de CV.,
haya resultado afectada, según su dicho sobre una Valua-
ción , que en el caso no existe, por lo que se refiere --
a lo establecido en el presente considerando , a este res-
pecto y precisado lo anterior es conveniente establecer -
que el artículo 123 Constitucional en su fracción XII apar-
tado A considera que las prestaciones en materia habitacio-
nal deben significar y significan un tránsito definitivo-
y efectivo de un beneficio cuantificable del patrimonio -
del patrón al patrimonio del trabajador, así pues de con-
formidad con esta nueva base salarial cuya vigencia da-
ta del 2o. bimestre de 1982, las empresas que hayan obte-
nido resolución declarando valuables las prestaciones ha-
bitacionales otorgadas a los trabajadores a su servicio ,
sobre la base de un porcentaje determinado , se encuentran
obligadas a enterar aportaciones (Diferenciales) al Infona-
vit a partir del 1o. de marzo de 1982, calculadas entre -



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

BARRANCA DEL MUERTO 280 GUADALUPE INN
DELEGACION: ALVARO OBREGON 01029, MEXICO D F.

.12 (EXP. C.V. D.F. 3/82)

el 5% del salario integrado de cada trabajador y el porcentaje sobre el salario ordinario que originalmente fue considerado valuable.

TERCERO.- Por lo que se refiere al punto resolutivo de la resolución que se impugna y que establece que la empresa Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V., está obligada a enterar aportaciones habitacionales íntegras por los trabajadores a su servicio de ingreso posterior al 24 de abril de 1972 o de sus respectivas fechas de ingreso, este Organó Colegiado considera que la situación puede concretarse en el sentido de que los trabajadores a su servicio de ingreso anterior a la iniciación de la vigencia del régimen del Infonavit, quedarían justa y efectivamente fuera de dicho régimen y la empresa no tendría obligación de aportar por ellos las cuotas de materia habitacional. En cambio la empresa tendría la obligación de pagar aportaciones habitacionales íntegras a partir del 1o. de mayo de 1972, respecto de aquellos trabajadores que hubieran ingresado a prestar servicios a dicha empresa a partir de la vigencia del régimen del Infonavit, ésto es, el 24 de abril de 1972, a esta conclusión se llega ya que no existe razón o constancias que acrediten o supongan lo contrario, es por todo lo anteriormente



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

BARRANCA DEL MUERTO 280 GUADALUPE INN
DELEGACION ALVARO OBREGON 01029 MEXICO D.F.

194

13. (EXP. C.V.D.F. 3/82).

te expuesto y fundado que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 202 fracción IX y 203 fracción II del Código Fiscal de la Federación se SOBRESEE la presente controversia de valuación, confirmando en consecuencia la resolución emitida por el Director General y Subdirector Jurídico de este Instituto, contenida en el oficio SJ-DL-I-4952/82, de fecha 7 de julio de 1982, en virtud de que en el mismo se le dan a conocer a la promovente los efectos de las modificaciones legales practicadas mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1982, tal y como se comenta en el considerando que antecede en esta providencia, además de que su ocursó se situó, dentro de la hipótesis normativa del artículo 202 fracción IX del Código Fiscal Federal que establece la causal de improcedencia aplicable a su promoción. Por otra parte, en términos del artículo 25 de la Ley del INFONAVIT, así como por los artículos 21, 22 y demás relativos del Reglamento de la Comisión de Inconformidades y de Valuación, procede proponer al H. Consejo de Administración de este Instituto los siguientes puntos resolutivos del:

DICTAMEN

PRIMERO.- Se SOBRESEE la presente controversia de valua-



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

BARRANCA DEL MUERTO 280 GUADALUPE INN
DELEGACION ALVARO OBREGON 01029, MEXICO D. F.

14. (EXP. C.V.D.F. 3/82).

ción planteada por la empresa PRODUCTORA E IMPORTADORA DE PAPEL, S.A. DE C.V., en la forma y términos descritos en los considerandos que anteceden.

SEGUNDO.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 21, 2º. párrafo del Reglamento de la Comisión de Inconformidades y de Valuación de este Instituto tórnese el presente dictamen a la consideración del H. Consejo de Administración y, una vez que tenga a bien resolverlo en definitiva, notifíquese a la promovente así como a la Subdirección Jurídica en la forma y términos de Ley.

Así por unanimidad de votos lo resolvieron los C.C. Miembros de la Comisión de Inconformidades y de Valuación en su Acuerdo tomado en su Sesión de fecha-

POR EL SECTOR GOBIERNO

POR EL SECTOR DE LOS TRABAJADORES.

LIC.

LIC.

POR EL SECTOR EMPRESARIAL

EL SECRETARIO CERTIFICA QUE LA VOTACION FUE POR UNANIMIDAD.

LIC.

LIC. ROBERTO CISNEROS GASCON.