



248
2ij

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**"SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA
SEGURIDAD SOCIAL"**

**"AUTORIZACION PARA SUSTITUIR DEUDOR EN
CREDITOS OTORGADOS POR INFONAVIT."**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
**LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
EDUARDO GARCIA VALENCIA**

ASESOR EXTERNO: DR. LUIS FERNANDO AVILA SALCEDO.



CIUDAD UNIVERSITARIA,

AGOSTO 1997

**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 UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO, A LA
FACULTAD DE DERECHO Y A TODOS
LOS CATEDRATICOS QUE CONOCI,
POR DARME LA OPORTUNIDAD DE
SENTIR HOY Y SIEMPRE EL ORGULLO
DE SER UNIVERSITARIO.**

**A MIS PADRES, CON VENERACION,
ASEGUANDO QUE TODOS Y CADA
UNO DE MIS TRIUNFOS EN ESTA VIDA
SE LOS DEBERE ETERNAMENTE, Y A
MIS HERMANOS POR CONTAR CON
ELLOS INCONDICIONALMENTE HOY Y
SIEMPRE.**

**A CLAUDIA G. VILLEGAS
GUTIERREZ, POR FUNDAR EN MI LA
SABIDURIA DEL AMOR.**

**IN MEMORIAM DE MI AMIGO RAMON
VILLANUEVA VAZQUEZ, POR SU
EJEMPLO, Y POR QUE EN MI
SUBSISTIRA COMO UNA PROMESA
MAL LOGRADA, Y A TODOS LOS
QUE APOYARON DE ALGUNA
FORMA ESTE TRIUNFO EN MI VIDA.**

**AUTORIZACION PARA SUSTITUIR DEUDOR EN CREDITOS OTORGADOS
POR INFONAVIT**

| | |
|---|-----|
| • INTRODUCCION..... | I |
| CAPITULO PRIMERO | |
| 1. MARCO HISTORICO | |
| 1.1. ANTECEDENTES | 1 |
| 1.2. CREACION DEL INFONAVIT..... | 7 |
| 1.3. ESTRUCTURA ORGANICA..... | 12 |
| 1.4. OBJETIVOS Y FUNCIONES..... | 22 |
| CAPITULO SEGUNDO | |
| 2. MARCO CONCEPTUAL | |
| 2.1. DERECHOHABIENTES AL INFONAVIT..... | 28 |
| 2.2. SUJETOS DE CREDITO..... | 33 |
| 2.3. LOS SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO..... | 48 |
| 2.4. LINEA II (COMPRA A TERCEROS)..... | 59 |
| CAPITULO TERCERO | |
| 3. MARCO LEGISLATIVO | |
| 3.1. GARANTIA CONSTITUCIONAL..... | 67 |
| 3.2. GASTOS DE PREVISION SOCIAL..... | 74 |
| 3.3. PROGRAMA ESPECIAL PARA EL FOMENTO Y DESREGULACION DE LA VIVIENDA.80 | |
| 3.4. LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES..... | 85 |
| CAPITULO CUARTO | |
| 4. MECANISMO PARA LA SUSTITUCION DE DEUDOR. | |
| 4.1. CESION DE DEUDAS..... | 91 |
| 4.2. FUNDAMENTACION DE LA SUSTITUCION DE DEUDOR..... | 98 |
| 4.3. AUTORIZACION DE LA SUSTITUCION DE DEUDOR..... | 105 |
| 4.4. ANALISIS COMPARATIVO ENTRE LA FUNDAMENTACION VIGENTE DE LA SUSTITUCION Y LA REFORMA A DICHO SUSTENTO..... | 117 |
| •CONCLUSIONES..... | 126 |
| •BIBLIOGRAFIA..... | 131 |

INTRODUCCION

El INFONAVIT es uno de los organismos responsables de operar los mecanismos necesarios para que la garantía constitucional consignada en el Artículo 4º de nuestra Carta Magna se haga realidad, la que otorga a toda familia el derecho a ser dotada de una vivienda digna y decorosa; encomienda insuficientemente atendida, por lo que resulta indispensable adecuar los procedimientos financieros y jurídicos que se utilizan, en forma tal, que se pueda responder de manera más óptima a la creciente demanda de vivienda que existe a nivel nacional, buscando una mayor eficiencia en su operación y funcionamiento, fortaleciendo su estructura jurídico-financiera, y agilizando su actividad administrativa. Todo esto mediante el establecimiento de medidas paralelas destinadas a evitar el deterioro de la finalidad de seguridad social que se persigue, e imagen institucional, las cuales en muchas ocasiones han sido severamente criticadas.

Lo anterior, hace necesaria la creación de mecanismos alternativos que permitan evitar en lo posible las irregularidades que emanan de la imposibilidad de amortización por parte de los titulares a los créditos otorgados, propiciando la ocupación ilegítima de las viviendas, así como las prácticas de especulación que frecuentemente se realizan sobre los inmuebles como son: las invasiones, el abuso en la ocupación o destino de

INTRODUCCION

las viviendas y todas aquellas prohibiciones establecidas en los contratos signados entre los titulares y el INFONAVIT.

Un mecanismo ideado para atender lo antes expuesto, es el autorizar la sustitución de deudor o traspaso como se conoce internamente en el Instituto en créditos otorgados por el INFONAVIT, beneficiando con este tipo de operaciones tanto a deudores como a los titulares de créditos para compra a terceros, logrando con ello regularizar y recuperar los financiamientos morosos emitidos por el Instituto, reasignar de viviendas adjudicadas, incrementar los recursos destinados al otorgamiento de créditos, así como el aumentar la oferta institucional de vivienda.

Con la autorización de este procedimiento de conformidad con lo que establece el Artículo 49 de la Ley constitutiva interpretado a contrario sensu, se brindará a los titulares de créditos irregulares la alternativa de transmitir a otro derechohabiente acreditado, la obligación de pago ante su imposibilidad o negativa de hacerlo, además de acercar a los demandantes de vivienda, una serie de posibilidades para que ejerzan su crédito en tiempo y forma, atendiendo entre otras a sus necesidades de ubicación y presupuesto.

CAPITULO PRIMERO

1. MARCO HISTORICO

1.1. ANTECEDENTES

EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (INFONAVIT) ha realizado una amplia acción habitacional en nuestro país durante sus veinticinco años de existencia. La reseña de la obra llevada a cabo, a partir de los antecedentes que fundamentaron su creación y que ha permitido generar una vivienda digna y decorosa para millones de mexicanos.

Para el pueblo Mexicano las necesidades de vivienda cobraban un gran interés, prueba de ello ; en 1917 se plasmaron en nuestra Carta Magna la garantías esenciales para acceder a los bienes materiales y culturales a que tienen derecho los trabajadores, estableciéndose como obligación para los patrones proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas, cuando ocuparan un número de asalariados mayor de cien¹.

Cabe destacar que uno de los primeros antecedentes legales del INFONAVIT fue la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de

¹ INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. INFONAVIT 15 años después. México, 1988, p. 3.

1917. dicho ordenamiento consigna en el Artículo 123 Fracción XII del Apartado A, el derecho de los trabajadores a una vivienda digna y decorosa. Este precepto constitucional, marca el punto de partida para la dotación de vivienda a la clase trabajadora, de igual manera recopiló planteamientos expuestos tiempo atrás por importantes grupos de trabajadores, los cuales se manifestaron en forma creciente a principios del siglo XX.

El jurista mexicano Miguel Borrel Navarro menciona, que el primer antecedente legal que tuvo el INFONAVIT. "...fue a partir de la promulgación de la Ley sobre Casas de Obreros y Empleados Públicos para los Residentes de la ciudad de Chihuahua, dicha disposición manifestaba la imperiosa necesidad que tenían los patrones de proporcionar alojamiento higiénico y cómodo a sus trabajadores..."²

Durante la etapa revolucionaria existió una evidente preocupación para solucionar el problema de vivienda que existía en aquella época, y que no ha sido posible solucionar hasta hoy en día. Dicha inconformidad trajo como consecuencias inmediatas, entre otros, el pronunciamiento de constantes y enconados debates sociales y políticos que exigían el reconocimiento a los derechos de vivienda para los obreros.

² BORREL NAVARRO, Miguel. *Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo*. Segunda edición. PAC. México. 1990, pp. 218-219.

Para 1916, se presentó ante el Congreso Constituyente el proyecto relativo a la problemática habitacional. De los debates que se suscitaron para la aprobación de este derecho, cabe hacer mención que también en forma paralela se intentó dar reconocimiento a otras garantías que debían disfrutar los obreros, tales como: salario mínimo, condiciones de trabajo adecuado, jornada laboral prohibición del trabajo nocturno ; así como labores insalubres y peligrosas a mujeres y menores de edad.³

El 13 de enero de 1917 fue aprobado por unanimidad de votos, el siguiente texto del Artículo 123, en su Fracción XII:

"Artículo 123.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos ; y de una manera todo contrato de trabajo.

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

³ INFONAVIT 15 años después Ob. Cit. pp. 3-4

catastral en las fincas. Igualmente deberá establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios para la comunidad. Si las negociaciones estuvieran situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas".⁴

En 1929 hubo una reforma a nuestra Carta Magna, la cual otorgaba facultades al Congreso de la Unión para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del Artículo 123 Constitucional, dicha reforma trajo consigo la posibilidad de la expedición de una Ley Federal del Trabajo. Dicho ordenamiento se expidió el 18 de agosto de 1931, y uno de sus principales lineamientos fue el facultar a las legislaturas locales para fijar las condiciones y plazos en que habría de darse cumplimiento al derecho de los trabajadores a la vivienda, federalizando el encabezado del citado Artículo.⁵

En 1941 y 1942 se expidieron dos reglamentos de la Fracción III del Artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo, en los cuales se pretendía canalizar una parte de los beneficios que el patrón obtenía como paliativo del problema de la habitación obrera, así como mover un considerable capital de crédito hacia la inversión en la construcción de viviendas. De esta forma, se

⁴ *Idem.* p. 4.

⁵ *Ibidem.* p. 5

intentaba solucionar la problemática habitacional de dos maneras: "el patrón cumplía con la obligación constitucional haciendo construir por su cuenta las casas de sus trabajadores y el patrón que no pudiera o no deseara emprender la construcción de casas, tomaba en arrendamiento inmuebles para ese mismo objeto, considerando en cada caso la situación y capacidad económica de cada empresa".⁶

En 1942, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucionales ambos reglamentos por considerar que había imprecisiones en su redacción. Para 1956, se promovieron reformas para corregir la inconstitucionalidad del citado Artículo 111, Fracción III, quedando dicha reforma en los siguientes términos:⁷

"El Ejecutivo Federal y los de las Entidades Federativas, en su caso, atendiendo a las necesidades de los trabajadores, a la clase y duración del trabajo, al lugar de su ejecución y a las posibilidades económicas de los patrones, expedirán un reglamento para cumplir con esta obligación".

Es hasta 1970 cuando se replantea la necesidad de reglamentar la Fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, con el fin de que los patrones materializaran su obligación de proporcionar viviendas dignas e

⁶ INFONAVIT 15 años después p. 6

⁷ Ibidem p.7.

higiénicas a sus trabajadores.⁹

Por tales motivos, se estableció un capítulo especial sobre la obligación habitacional denominado "Habitaciones para los Trabajadores", que comprende los Artículos del 136 al 153 de la Ley Federal del Trabajo. Cabe destacar que dicho ordenamiento establece que serían los propios trabajadores y las empresas, en los contratos colectivos o convenios especiales, los que deberían establecer las modalidades para el cumplimiento de las obligaciones en materia habitacional. Dicho ordenamiento deja en manos de los trabajadores y patrones la solución a la problemática de la vivienda, por lo tanto, queda nuevamente sujeto a la negociación de las partes el cumplimiento de esta disposición constitucional que consigna un derecho laboral. Siendo que, en lugar de afrontar de modo general y uniforme el problema habitacional, quedó a expensas de la voluntad y capacidad del patrón la atención de esta necesidad, que sólo había obtenido logros parciales y poco satisfactorios por restringirlo al arbitrio del patrón. Por lo que se hace imperioso replantear dicha problemática precisando los medios y términos idóneos para dar cumplimiento cabal a esta obligación. El Ejecutivo Federal tuvo que idear en una fórmula financiera, jurídica y social que solventara la necesidad de vivienda de la clase trabajadora pero la forma de resolverlo fue el imputarle la responsabilidad al los propios patrones de

⁹ Idem p. 8.

aportar en favor de sus trabajadores un porcentaje de su salario base de cotización que perciban.

Fue en la década de los 70s cuando se creó el INFONAVIT como un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá su domicilio en la ciudad de México, copiando en gran parte la estructura del Instituto Mexicano del Seguro Social, así como sus órganos de gobierno. °

1.2. CREACION DEL INFONAVIT

Consideramos importante resaltar la oposición del jurista Mario de la Cueva, sobre la reglamentación del Artículo 123 Constitucional en su Fracción XII, argumentando estas valiosas reflexiones :

1.- En la primera y más importante, él argumenta que la obligación de DAR, del gobierno federal, se transformó en una obligación de HACER con dicha reglamentación, cambiando literalmente al acreedor, es decir, la obligación del Estado a dotar de una vivienda a la clase trabajadora, se condicionó al entero de las aportaciones patronales al Fondo Nacional de la Vivienda, para que en base a las mismas se pudiera cumplir con dicha

° Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Quinta edición. Manufacturas e Impresiones Framoll México, 1994. p. 7.

encomienda legislativa.

2.- Y en la segunda argumentó, que el costo del beneficio de dotar de una vivienda digna y decorosa sería a cargo de todos, tanto trabajadores como consumidores y contribuyentes.

Sin embargo, fue necesario establecer un sistema más amplio de solidaridad social, por lo que se creó un mecanismo institucional de financiamiento e inversión de carácter nacional, capaz de satisfacer en el volumen e intensidad requerida, las demandas de vivienda y el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las empresas.

El primer antecedente de creación del INFONAVIT "... surge el 1º de Mayo de 1971, cuando el Movimiento Obrero Organizado formuló diversas demandas públicas al Gobierno Federal, para que éste buscara mecanismos operativos y eficientes que atendieran la problemática de la dotación de vivienda para los trabajadores. ¹⁰

El 17 de mayo de 1971 se creó una Comisión Nacional Tripartita, la cual estaba inspirada en múltiples experiencias de integración semejantes, tales como: las Juntas de Conciliación y Arbitraje, la Comisión Nacional de

¹⁰ INFONAVIT 15 años. ob. cit. p. 15.

Salarios Mínimos y el Instituto Mexicano del Seguro Social, entre otros.¹¹

En diciembre de 1971, se determinó reformar la Fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, el cual señalaba el derecho de los trabajadores a la vivienda, sin dejar bien establecidos los mecanismos a través de los cuáles este derecho se convertiría en realidad. Por tales motivos, se consideró de suma trascendencia establecer como un método de solución, la integración de un fondo nacional para la vivienda, el cual se pretendía estuviera integrado por las aportaciones patronales, que al mismo tiempo se constituirían en depósitos individuales en favor de los trabajadores, y que sería administrado por un órgano de conformación tripartita.¹²

Con la participación conjunta de los patrones, contribuyendo al fondo nacional, se consideró posible la atención generalizada de esta necesidad vital para la clase trabajadora.

La materialización de este plan, fue crear un nuevo y ambicioso mecanismo de solidaridad social en favor de los trabajadores, a través del reparto de las cargas económicas entre los patrones existentes, dicha propuesta llevó a la modificación del texto del Artículo 123 Constitucional, en su Fracción XII, como se mencionó anteriormente.

¹¹ Idem. p. 13.

¹² Ibidem. p. 14.

El 14 de febrero de 1972 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la Fracción XII del Artículo 123 Constitucional, quedando redactada en los siguientes términos:¹³

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

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta

¹³ Idem. pp. 14-15.

Fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad..”

Cabe destacar que dicha reforma constitucional se complementó con la modificación ; prácticamente completa, de los preceptos contenidos en el Capítulo III del Título 4° de la Ley Federal del Trabajo, así como por la expedición de una nueva Ley que creó, determinó atribuciones y reguló el funcionamiento del INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (INFONAVIT).

Así que por decreto de ley se crea el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, un organismo encargado de administrar los recursos de este fondo, mediante la fórmula de integración tripartita que ha probado plenamente su eficacia en las instituciones de seguridad social. Al incrementar la responsabilidad de los factores de producción en los asuntos de interés nacional, bajo la coordinación del Gobierno Federal.

Esta fórmula financiera prevé, que con el fondo que se constituya se realicen inversiones y financiamientos individuales, tanto para la construcción de nuevas viviendas como para la rehabilitación y mejoramiento de las usadas, habida cuenta de las presiones por la expansión demográfica y las condiciones y características del parque inmobiliario existente.

1.3. ESTRUCTURA ORGANICA

El Artículo 2º de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores determina que el INFONAVIT es un organismo de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y cuyo domicilio estará ubicado en la ciudad de México.¹⁴

Ahora bien, pretendiendo realizar un minucioso análisis sobre la organización o administración de dicho Instituto, resulta de capital importancia explicar cada uno de los elementos constitutivos u órganos de gobierno que señala la ley en su Artículo 6º. "Los órganos del Instituto serán: el Consejo de Administración, la Asamblea General, la Comisión de Vigilancia, el Director General, dos Directores Sectoriales, la Comisión de Inconformidades y de Valuación y las Comisiones Consultivas Regionales."¹⁵ Por tal motivo, se precisarán más adelante las características peculiares de cada órgano que constituye al INFONAVIT.

¹⁴ Ley del INFONAVIT. Ob. Cit. p. 7.

¹⁵ *Ibidem.* p. 9.

1. EL INFONAVIT COMO ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO

El Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, es un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio. Inicialmente los lineamientos doctrinales cuestionaron el carácter de "organismo de servicio social", resultaba equivalente o sinónimo de la expresión organismo público descentralizado.

De lo anteriormente expuesto, resulta importante resaltar que, la Ley Orgánica de la Administración Pública es categórica al enunciar en su Artículo 45 que: "Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Poder Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten", con lo cual el concepto "organismo de servicio social" quedó prácticamente comprendido en el concepto legal de organismo descentralizado.¹⁸

¹⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Decimotava edición. Dfma. México, 1997. p. 36-37.

2. EL INFONAVIT COMO ORGANISMO DE COMPETENCIA NACIONAL

El INFONAVIT es un organismo nacional, tanto por su origen normativo como por sus objetivos, ya que su actividad se despliega en todo el país a través de sus Delegaciones Regionales y las obligaciones; así como los derechos que corresponden a trabajadores y patrones se extienden a todas las industrias y ramas de la actividad económica, tanto de carácter federal como de carácter local.

3. EL INFONAVIT COMO ORGANISMO FISCAL AUTONOMO

Cabe señalar que este carácter se lo atribuye expresamente el Artículo 30 de su ordenamiento, derivado de las reformas sufridas en 1992, facultándolo en términos del Código Fiscal de la Federación para determinar que, en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos por los patrones, señalen las bases para ejercer liquidación, fijarlos en monetario, determinar los recargos que correspondan y requerir su pago mediante visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones, solicitar la exhibición de documentos, etc., con el personal que al efecto designe. Estas facultades de coacción prescriben a los cinco años, no siendo dicho término sujeto de interrupción, contado a partir de la fecha en que se

conozca la omisión por parte del patrón o empresa.

Al considerar la obligación de aportar al INFONAVIT en favor de los trabajadores como ineludible, provoca confianza en los empleados de que sus patrones difícilmente podrán omitir tales compromisos, porque en su caso lo podrán hacer del conocimiento del Instituto, lo que fortalece aún más la facultad económica coactiva de la que está investido dicho organismo.

4. EL INFONAVIT COMO ORGANISMO FINANCIERO

El INFONAVIT es un organismo eminentemente financiero, toda vez que sus objetivos fundamentales se traducen en otorgar créditos, financiar la construcción de conjuntos habitacionales destinados a ser adquiridos por los trabajadores mediante dichos financiamientos, así como entregar los depósitos que correspondan. Considerándolo así, y tomando de igual manera lo establecido en el Artículo 3° de su propio ordenamiento, el INFONAVIT tiene como objetivos primordiales :

1. Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda
2. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para :
 - 2.1. La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e

higiénicas,

- 2.2. la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y
 - 2.3. el pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores ;
3. Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas por los trabajadores.

Es muy importante puntualizar que el espíritu de los creadores o legisladores del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores fue estrictamente financiero en beneficio de la clase trabajadora, encomendando su administración al Instituto que lleva su nombre, aunque al intentar vigilar todas y cada una de sus funciones, provocó que se desviara su atención de su verdadera naturaleza, es decir, que el INFONAVIT desempeñó en forma casi paralela una función constructora, provocando malos manejos, corrupción, favoritismo para los sindicatos, etc., lo que a partir de las reformas a su principal ordenamiento, en el año de 1992, derivado también del surgimiento del famoso Sistema de Ahorro para el Retiro, encaminando a este organismo hacia una Hipotecaria Social, concepto que más adelante explicaremos en el desarrollo de esta investigación.

5. EL INFONAVIT COMO ORGANISMO TRIPARTITA

Es un organismo de composición tripartita, toda vez que en la integración de sus órganos de gobierno, son considerados representantes de los trabajadores, de los patrones y del Gobierno Federal, según lo expresa la Fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional.

Mediante esta fórmula de integración tripartita, se ha comprobado el buen funcionamiento de los órganos de la seguridad social, en virtud de que al responsabilizar a los sectores tanto de trabajadores como empresarial y gubernamental que confluyen en el mismo interés y bienestar de los mismos, así como el estabilizar los factores de producción y socioeconómicos nacionales, logrando un sano equilibrio de los objetivos de cada sector, vigilando el cabal cumplimiento de las finalidades para las que fue creado el multicitado Instituto.

Por otra parte retomando lo que respecta a los órganos de gobierno que constituyen al INFONAVIT, de conformidad con lo establecido en los Artículos 6° al 27° de su Ley, se encuentran:

- a) **LA ASAMBLEA GENERAL.**- Es el órgano máximo de la Institución, responsable de determinar la política y los programas a

realizar. Está conformada por 45 miembros, entre propietarios y suplentes respectivos, designados prioritariamente por el Ejecutivo Federal, por las organizaciones nacionales de trabajadores y por las organizaciones nacionales patronales, a razón de quince por cada sector, la duración en su cargo será de seis años, y pueden ser removidos libremente por quien los designó.

La Asamblea General debe reunirse dos veces por año para examinar y aprobar el presupuesto de ingresos y egresos, los planes de labores y financiamiento que operarán el próximo año. Estas sesiones serán presididas en forma rotativa por cada uno de los miembros en cada una de las representaciones.

b) EI CONSEJO DE ADMINISTRACION.- Está formado por 15 miembros, propietarios y suplentes designados por la Asamblea General a razón de cinco por cada sector, cada consejero durará en su cargo seis años y serán removidos por la Asamblea General.

A este órgano le corresponde decidir sobre las inversiones y financiamiento del Instituto; resolver sobre la generalidad de las operaciones institucionales y la de estudiar y aprobar los nombramientos del personal directivo y de los delegados regionales que proponga el Director General. Una

de la funciones preponderantes de este órgano, es el decidir y fijar las políticas sobre los principales asuntos de operación, así como todos los reglamentos y normatividad del INFONAVIT, reuniéndose por lo menos una vez al mes.

c) LA COMISION DE VIGILANCIA.- El cual está conformado por 9 miembros propietarios y los suplentes respectivos, los cuales son designados por la Asamblea General, estos miembros durarán en su cargo seis años y serán removidos por la misma Asamblea, la solicitud de remoción se hará por conducto del Director General.

A este órgano colegiado le corresponde vigilar la administración de los recursos y los gastos, así como las operaciones que se realicen en apego a su normatividad. Practicar auditorías de los estados financieros y comprobar los avalúos de los bienes institucionales, cuando se le requiera. Proponer a la Asamblea General y al Consejo de Administración, las medidas que juzgue convenientes para mejorar el funcionamiento del Instituto.

La Comisión de Vigilancia designará a un auditor externo, para auditar y certificar los estados financieros del Instituto, facultándolo para revisar y sugerir las modificaciones y reformas que a su juicio convenga implementar. También presentará a la Asamblea General un dictamen sobre los estados

financieros, acompañado de las observaciones del auditor externo.

d) **EL DIRECTOR GENERAL.-** Será nombrado por la Asamblea General, a proposición del Presidente de la República. Para ocupar dicho cargo se requiere ser mexicano por nacimiento, de reconocida honorabilidad, experiencia técnica y administrativa. Se constituye en el órgano ejecutivo del INFONAVIT siendo el representante legal del mismo, pudiendo delegar la representación, asistir a las reuniones de los órganos colegiados, con voz pero sin voto, ejecutar los acuerdos del Consejo de Administración, presentando anualmente, en los primeros meses del año siguiente los estados financieros, el informe de actividades del año anterior, así como los programas de crédito y financiamiento, entre otros.

e) **LA COMISION DE INCONFORMIDADES Y DE VALUACION.-** Está integrada por tres miembros propietarios y suplentes con un miembro de cada representación, los cuales son designados por el Consejo de Administración. Esta Comisión conocerá, substanciará y resolverá los recursos que promuevan los patrones, los trabajadores o sus beneficiarios ante el Instituto. Se trata de un órgano de carácter regulador, cuyas atribuciones se concretan en el conocimiento, tramitación y resolución de los recursos

de inconformidad que en contra de cualquier acto del Instituto, promuevan los patrones, los trabajadores o los beneficiarios de estos últimos ; asimismo, conoce y dictamina las controversias de valuación que se susciten sobre el valor de las prestaciones que los patrones estuviesen otorgando a los trabajadores a su servicio, en materia habitacional, con anterioridad a la vigencia del actual régimen habitacional, a efecto de determinar las aportaciones que dichos patrones deban enterar al INFONAVIT o si quedan exentas de la obligación.

RECURSO DE INCONFORMIDAD: Procede en contra de resoluciones del INFONAVIT, que los patrones, trabajadores o sus beneficiarios estimen lascivas a su derecho o esfera jurídica, Artículos 7° al 15° del Reglamento de la Comisión de Inconformidades y de Valuación del Instituto.¹⁷

f) LAS COMISIONES CONSULTIVAS REGIONALES.- Las cuales están integradas en forma tripartita, con un mínimo de tres miembros propietarios y los respectivos suplentes, designados por el Consejo de Administración que actuarán en las áreas territoriales que señale la Asamblea General, su funcionamiento está regido por el

¹⁷ CARRASCO IRIARTE, Hugo. Lecciones de práctica contenciosa en materia fiscal. Cuarta edición. Themis México, 1994. p. 13.

Reglamento, que para tales efectos aprobó la propia Asamblea.

Dentro de las principales funciones de estas comisiones tenemos :
direccionar la oferta de vivienda según las necesidades de cada localidad,
opinar sobre los proyectos habitacionales a financiar en sus respectivas
regiones y demás funciones que se les encomienden, así como la de sugerir
al Consejo de Administración, por conducto del Director General, la
localización más adecuada de los terrenos, las características de las
habitaciones susceptibles de ser financiadas, la de verificar que las obras
contratadas se estén ejecutando correctamente, en apego a la normatividad y
lineamientos establecidos por el mismo INFONAVIT.

1.4. OBJETIVOS Y FUNCIONES

Cabe destacar que, los objetivos institucionales del INFONAVIT están señalados por el Artículo 3º de su propio ordenamiento, en dichos preceptos se pueden distinguir dos tipos de objetivos:

1. **OBJETIVOS GENERALES.-** Los cuales consisten en la administración de los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, finalidad principal por la cual fue creado el Instituto que lleva dicho nombre, considerando que dicha conducción es encomendada a sus áreas específicas, como son las de Crédito, Coordinación y Administración Financiera.

Subdirección General Financiera, Coordinación de Planeación y Evaluación, así como las áreas de crédito de cada delegación, entre otras.

2. **OBJETIVOS PARTICULARES.-** Que consisten en:
- 2.1. El establecimiento y operación de un sistema de financiamiento destinado a permitir a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para la adquisición, construcción, reparación, ampliación o el pago de pasivos de una vivienda.
 - 2.2. Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones (Paquetes de vivienda), destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores que prestan un servicio personal subordinado.
 - 2.3. Paralelamente, la misma legislación establece los casos y condiciones en que los trabajadores se hacen acreedores a la entrega de los depósitos constituidos en su favor.

El Instituto vigila que sus actividades se realicen dentro de una política integrada de vivienda y desarrollo urbano, coordinándose con otros organismos públicos como es el caso de los Cofinanciamientos Estatales o con organismos privados como lo son los cofinanciamientos bancarios. Los cofinanciamientos se lograron concebir a partir de 1992, derivado de las reformas hechas a la ley del Instituto, en virtud de que se permitió que el

INFONAVIT aceptara la garantía hipotecaria en segundo lugar.

c) **OBJETIVOS COMPLEMENTARIOS.**- Dentro de los cuales pueden incluirse los gastos de administración, operación y vigilancia del INFONAVIT, así como la inversión en inmuebles estrictamente necesarios para los fines institucionales.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, los objetivos específicos o de carácter particular del INFONAVIT, pueden desarrollarse en los términos siguientes:

1. **Establecimiento y operación de un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente con fines habitacionales:** Cabe destacar que de este objetivo se desprende, probablemente, la función más importante del INFONAVIT, que es la de otorgar a los trabajadores derechohabientes, financiamientos de carácter habitacional. Este objetivo se desenvuelve a través de varias modalidades específicas o líneas de financiamiento que permiten operar y sistematizar las reglas de aplicación y actuación de las mismas, dependiendo de la elección del titular del crédito o las necesidades que tenga en cuanto al ejercicio del mismo, tomando en consideración que son en la actualidad, cuatro líneas de crédito con las que trabaja el INFONAVIT, explicando

también una quinta línea de financiamiento, que derivado de las reformas a la ley del Instituto y a los fines crediticios, ha quedado en desuso, las que más adelante trataremos substancialmente. Dichas reglas se determinan de la siguiente manera:

- 1.1. REGLAS GENERALES RELATIVAS A LOS CREDITOS HABITACIONALES.- Las cuales se dividen a su vez en los siguientes rubros:
 - 1.1.1. Tasa de interés.
 - 1.1.2. Plazos de amortización.
 - 1.1.3. Liberación de adeudo.
 - 1.1.4. Derecho a prórroga en la amortización del crédito habitacional sin cobro de intereses.
 - 1.1.5. Gozar del beneficio del seguro.
- 1.2. REGLAS PARTICULARES RELATIVAS A LOS CRÉDITOS PARA LA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA FINANCIADA POR EL INFONAVIT

A diferencia de las reglas mencionadas con anterioridad, que se aplica a todos los créditos habitacionales independientemente de su metodología específica, existen algunas reglas particulares que sólo son aplicables a los créditos destinados a la adquisición de habitaciones financiadas por el INFONAVIT. Para precisar lo anterior, cabe destacar que,

los créditos, por su aplicación específica, se dividen en cinco líneas como anteriormente se mencionó :

- a) Para la adquisición de vivienda cuya construcción es casi hecha y financiada por INFONAVIT o la denominada "Promociones de Vivienda". (Línea I)
- b) Para adquisición de vivienda propiedad de terceros. (Línea II)
- c) Para construcción de vivienda en terreno propio. (Línea III)
- d) Para ampliación, reparación o mejoramiento de la vivienda. (Línea IV).
- e) Para el pago de pasivos adquiridos por cualesquiera de los conceptos anteriores. (Línea V)

2. Financiamiento de programas de construcción de vivienda destinada a ser adquirida en propiedad por los trabajadores: Este objetivo es complementario del anterior y se conoce en el INFONAVIT como la presentación de paquetes de línea II o línea III, tiene como finalidad propiciar el incremento a la oferta de la vivienda que pueda ser adquirida por los trabajadores, particularmente por aquellos que cuenten con ingresos modestos, motivando de esta manera la reactivación económica.

3. Entrega de depósitos: Este objetivo se refiere a que las aportaciones habitacionales que hagan los patrones, llegarán a constituir depósito en favor de los trabajadores a su servicio. Dicha consideración se encuentra

precisada en el Artículo 141 de la Ley Federal del Trabajo, el cual expresa lo siguiente: "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..."¹⁸

Sin embargo, debemos considerar que dichas aportaciones hoy en día pertenecen al S.A.R., las cuales se regularán según las AFORES.

Es evidente que los antecedentes históricos sobre la creación de una figura o mecanismo que proporcionara viviendas a la clase trabajadora, se limitan exclusivamente de 1917 a 1970 en nuestro país, es decir, que durante 55 años la consigna constitucional de dotar de una vivienda digna y decorosa fue letra muerta, y fue hasta principios de los 70s que en base a una figura similar que existía en Francia referente a las aportaciones patronales para constituir las en depósitos a favor de los trabajadores, fue como nació la idea de la creación de este organismo de seguridad social. Fue una pugna constante en el ámbito legislativo el establecer los mecanismos necesarios para poner en marcha la dotación de viviendas para la clase trabajadora; sin embargo, a través de los años se llegó a la conclusión de conformar la creación del INFONAVIT, organismo encargado de hacerle frente a tan polémica consigna constitucional.

¹⁸ Ley Federal del Trabajo, Revisada por Miguel Borrel Navarro. Primera edición. Sista, México 1996. p. 24.

CAPITULO SEGUNDO

2. MARCO CONCEPTUAL

2.1. DERECHOHABIENTES AL INFONAVIT

Para el análisis de este tópico, es conveniente mencionar que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores tiene como derechohabientes a todas aquellas personas que presten un servicio personal subordinado en la iniciativa privada, y que estén beneficiadas por las aportaciones patronales, las cuales se determinan en una cantidad equivalente al 5% del salario ordinario, dichas aportaciones propiciarán que el INFONAVIT otorgue financiamientos, provocando con ello una reactivación económica que se traduce en la apertura de fuentes de empleo en beneficio de la clase trabajadora. Por disposición constitucional este derecho tan importante de dotar de una vivienda digna y decorosa "...comprende a los trabajadores en general, de cualquier negociación incluyendo a las empresas agrícolas, industriales y mineras a excepción de los trabajadores domésticos y los deportistas profesionales, estableciendo, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo, la obligación a cargo del patrón de aportar al INFONAVIT un porcentaje sobre los salarios integrados de sus trabajadores, así como de las percepciones que reciban por los conceptos que expresamente menciona el Artículo 143 de la Ley en comento; señalando

dicho ordenamiento como salario mínimo del área geográfica correspondiente, siendo estas aportaciones cuotas de carácter fiscal y su cobro ; así como la ejecución se regula por lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación, corresponde a las Oficinas Federales de Hacienda dicha tarea de cobrar los créditos no cubiertos al Instituto por el patrón, cuyos importes son deducibles por tener carácter de gastos de previsión social de las empresas..."¹

Por otra parte, el jurista mexicano Mario de la Cueva señala que serán derechohabientes al INFONAVIT, "... todos aquellos trabajadores sujetos a una relación laboral regida por el Artículo 123 Constitucional, apartado A, a quienes por disposición de la Ley les resulte aplicable el régimen de dicha Institución..."²

Ahora bien, además del primordial derecho de los trabajadores a solicitar y obtener, previo cumplimiento de los requisitos señalados en las Reglas para el Otorgamiento de Créditos y en la Ley Federal del Trabajo, financiamientos baratos para adquirir casa habitación, o en su caso, para su construcción, reparación o mejora e incluso para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos; también tienen derecho siempre y cuando lo

¹ BOURREL NAVARRO, Miguel, ob. cit. p. 24

² CUEVA, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Sexta edición. Porrúa. México, 1989 pp. 402-403.

soliciten en forma expresa, a la devolución de todos los depósitos constituidos a su favor en el Instituto, prescribiendo el mismo en un plazo de cinco años.

En los casos de jubilación, de incapacidad parcial permanente cuando ésta sea del cincuenta por ciento o más, o de invalidez definitiva en los términos señalados en la Ley del Seguro Social, se entregará al trabajador el total de los depósitos que tenga a favor en el INFONAVIT y, en caso de muerte dicho importe se entregará a sus beneficiarios, que para el efecto haya designado éste ante el Instituto. En caso de que no hubiere designado beneficiarios, dicho importe se entregará a los parientes en el orden que señala el Artículo 40 del Ordenamiento Constitutivo del INFONAVIT y el orden de prelación previsto en el Artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo.

También la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, confiere a sus derechohabientes dicha posibilidad, cuando éstos tengan cincuenta años cumplidos o más de edad y cese por cualquier causa su relación laboral; considerando dicho ordenamiento que un trabajador ha dejado de estar sujeto a una relación laboral, cuando deje de prestar servicios a un patrón por un período mínimo de doce meses, o cuando exista litigio sobre la subsistencia de la relación de trabajo.

En los supuestos referidos en los dos párrafos anteriores,

adicionalmente se le entregará al trabajador derechohabiente o a sus beneficiarios, según sea el caso, una cantidad adicional igual a sus depósitos. Cuando no tenga el requisito de la edad anteriormente señalada, el trabajador derechohabiente tendrá que esperar a ser considerado trabajador laboralmente inactivo y demostrar que ha dejado de estar sujeto a una relación laboral así como el no encontrarse inscrito en el régimen de continuación voluntaria, para obtener la devolución de sus depósitos, sin pago alguno por concepto de intereses.

Los trabajadores derechohabientes cuya relación de trabajo ha concluido, tienen derecho si así lo desean, a continuar voluntariamente dentro del régimen del INFONAVIT, cumpliendo con los requisitos y formalidades señalados en el Reglamento respectivo.

Cuando un trabajador derechohabiente sea propietario de su casa, el patrón podrá reducir la aportación en favor del primero, hasta un 3% sobre su salario, siempre y cuando le haya proporcionado anteriormente casa en propiedad, en cumplimiento del mandato constitucional. Para que el patrón pueda hacer una aportación inferior al 5%, tendrá que solicitar la evaluación y autorización del INFONAVIT por conducto del Departamento de Servicios Legales, y que dicha aportación sea anterior a la implantación del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. En caso de que el trabajador

derechohabiente hubiese adquirido la propiedad de su vivienda por esfuerzos propios, aunque el patrón le haya ayudado en cierta medida, tiene derecho a que se cubra íntegramente la aportación contemplada en el Artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo. También "...los trabajadores que laboren en favor de profesionistas libres serán derechohabientes al INFONAVIT, ya que entre esos profesionistas y sus trabajadores se establece una relación de trabajo. De igual manera, serán derechohabientes, los trabajadores de asociaciones no lucrativas o de beneficencia, de pequeños talleres, de asociaciones profesionales o trabajadores extranjeros, siempre y cuando la persona física o moral a la que presten el servicio personal subordinado aporte el respectivo 5% al INFONAVIT, etc..."³

Es importante señalar que los patrones no están obligados a realizar las aportaciones cuando la relación laboral que establezcan sea con trabajadores domésticos; teniendo la misma limitación los deportistas profesionales, aunque la ley laboral establece que el Ejecutivo Federal previo análisis y dictamen del mismo INFONAVIT, determinará la metodología para beneficiar con financiamientos a dichos trabajadores.⁴

³ INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. Manual del Trabajador Fascículo 2. México, 1982. pp. 63 y 79

⁴ Ley Federal del Trabajo comentada por el Dr. Miguel Borel Navarro. Primera edición. Sixta. México, 1996. p. 25.

2.2. SUJETOS DE CREDITO

El 6 de junio de 1996, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas y adiciones a las Reglas para el Otorgamiento de Crédito a los Trabajadores Derechohabientes del INFONAVIT, dicho ordenamiento es específico al señalar en su regla primera que, dicho órgano sólo otorgará crédito a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor en el propio Instituto.

Cabe señalar también que el INFONAVIT otorgará créditos para que los trabajadores puedan adquirir en propiedad, viviendas en los conjuntos habitacionales que se hayan promovido en el mismo o viviendas propiedad de terceros. De igual forma, para que el trabajador construya, repare o mejore su habitación y, también, para que pague pasivos o saldos insolutos adquiridos por estos conceptos. La proporción en que se aplican los recursos del INFONAVIT a cada uno de los propósitos señalados, lo determinará el Consejo de Administración con base en las normas generales establecidas por la Asamblea General, así como por los diagnósticos o análisis financieros que reporte la Coordinación de Planeación y Evaluación para el efecto, obviamente previo estudio de mercado, situación económica del país y financieros del INFONAVIT, así como el número de créditos pendientes de formalizar.

Los montos máximos de los créditos que otorga el INFONAVIT son determinados por los órganos colegiados del mismo, previo análisis, evaluación y planeación financiera. Este financiamiento a que tienen derecho los trabajadores será determinado tomando como base su salario integrado, en el supuesto de que dicho salario sea menor al momento del ejercicio del crédito se tomará como base este último. Es muy importante no perder de vista que el salario mensual considerado por el INFONAVIT es el resultado de multiplicar por 30.4 el salario mínimo diario general que rija en el Distrito Federal, y cada vez que sea actualizado este salario, se actualizarán los montos de crédito a financiar, en razón de que estos se otorgan en veces salario mínimo.

Ahora bien, para que un trabajador pueda obtener un crédito deberá verificar que su patrón haya aportado el cinco por ciento sobre su salario ordinario. Estos créditos solamente podrán ser solicitados, tramitados y obtenidos en forma personal por los propios trabajadores, o a través de representantes, los cuales deberán estar acreditados legalmente ante el INFONAVIT.

Resulta importante puntualizar que los créditos que otorga el INFONAVIT a favor de los trabajadores derechohabientes, se aplicarán para los siguientes cometidos, tal y como lo establece la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal del Trabajo la Ley de INFONAVIT:

1. La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas nuevas o usadas. (Línea II)
2. La construcción de su vivienda de acuerdo a la normatividad institucional. (Línea III)
3. La reparación, ampliación o mejoramiento de sus viviendas. (Línea IV)
4. El pago de los pasivos contraídos por los trabajadores con terceros, siempre y cuando el acreedor hipotecario o dueño lo autorice. (Línea V)

Por otra parte, cada crédito que llegue a otorgar el INFONAVIT será asignado mediante un sistema de puntuación ágil, transparente y funcional, en el cual se toman en consideración los factores socioeconómicos en forma particular y derivado de la preocupación expresada por los representantes de los sectores de los trabajadores, así como los patrones, actualmente se dará prioridad a aquellos trabajadores con mayor antigüedad laboral, expresada en función al número de aportaciones bimestrales al fondo nacional de la vivienda, considerando también la necesidad real de vivienda de cada familia.

Los factores o requisitos que el INFONAVIT toma en cuenta para otorgar créditos a los trabajadores, son los siguientes:

1. La capacidad de pago del trabajador o su salario integrado, considerando como tal los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, las gratificaciones, percepciones, alimentación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por sus servicios, exceptuando los siguientes conceptos:

1. Los instrumentos de trabajo, tales como herramientas, ropa y otros similares;

2. El ahorro cuando se integre por un depósito de cantidad semanal o mensual, por partes iguales del trabajador y de la empresa; y las cantidades otorgadas por el patrón para fines sociales o sindicales;

3. Las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y participaciones en las utilidades de las empresas;

4. La alimentación y la habitación cuando no se proporcionen gratuitamente al trabajador, así como las despensas;

5. Los premios por asistencia;

6. Los pagos por tiempo extraordinario, salvo cuando este tipo de servicios esté pactado en forma de tiempo fijo;

7. Las cuotas al Instituto Mexicano del Seguro Social a cargo del trabajador que cubran las empresas.

Precisamente, el salario del trabajador es el factor que determina el monto de crédito a que se tiene derecho, mencionando que dicho monto será actualizado conforme al porcentaje que incremente el salario mínimo mensual en el Distrito Federal, hasta antes de la individualización del crédito, porque después del ejercicio del crédito, lo que se ajustará cada vez que se modifiquen los salarios mínimos es el saldo insoluto del financiamiento otorgado, incrementándose de igual manera en la misma proporción que incremente el salario mínimo general vigente en el D.F., en razón de que los créditos o financiamientos otorgados por este organismo de seguridad social se computan en veces salario mínimo.

2. La edad del trabajador, ya que en base a ésta se considera el tiempo que el acreditado tiene para liquidar su crédito. El plazo para la amortización de los créditos será como máximo 30 años. Si transcurrido este plazo el trabajador ha tenido regularidad en sus amortizaciones a su crédito y todavía existe algún saldo insoluto para él, el Instituto lo eximirá de dicho pago, cancelando los gravámenes que se tengan constituidos sobre su vivienda, a su favor o al de sus beneficiarios.

A efecto de precisar información que será mencionada frecuentemente, se entenderá por salario mínimo mensual el que resulte de multiplicar por 30.4 el salario mínimo diario general que rija en el Distrito Federal.

3. El saldo de la subcuenta de vivienda de la cuenta individual del Sistema del Ahorro para el Retiro (S.A.R.) del trabajador, contabilizada a partir del segundo bimestre de 1992 derivado de las reformas hechas a la ley constitutiva del INFONAVIT.

4. El número de aportaciones al INFONAVIT efectuadas por el patrón en favor del trabajador. (Fondo Nacional de la Vivienda), constituido hasta el primer bimestre de año de 1992.

Los dos factores anteriores son considerados de acuerdo a su temporalidad, en virtud de que hasta antes del segundo bimestre de 1992 todas y cada una de las aportaciones patronales se canalizaban directamente al fondo nacional de la vivienda, vía cuentas instrumentadas por el propio Instituto para el efecto; o bien, a través de las ventanillas receptoras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y después del primer bimestre de 1992 se instrumentó el Sistema de Ahorro para el Retiro, lo que trajo como consecuencia modificaciones a la Ley del INFONAVIT, estableciendo que

cada una de las aportaciones patronales se depositarían a través de las subcuentas individuales de vivienda de la cuenta personal del S.A.R. de cada trabajador en la institución financiera que lleve la cuenta individual. Actualmente, el saldo del fondo de ahorro del trabajador, constituido hasta el primer bimestre de 1992, se aplicará como pago inicial o primera amortización al crédito, junto con el saldo de la subcuenta de vivienda de la cuenta individual del S.A.R., al momento del otorgamiento del crédito.

5. El número de personas que dependen económicamente del trabajador, considerándose como tales los hijos del trabajador, el o la cónyuge, y los padres, siempre y cuando estos se encuentren afiliados al IMSS y se demuestre que viven en el domicilio del derechohabiente.

6. El ahorro voluntario que el trabajador haya acumulado con la modalidad de aportación adicional, en cualquier institución financiera nacional, previo registro en programas autorizados por el INFONAVIT para dicho fin. Esta modalidad, abre la posibilidad para que los trabajadores derechohabientes que por algún factor no alcancen la puntuación mínima requerida para ser considerados como sujetos de crédito, puedan aportar en forma voluntaria a cualquier institución financiera del país lo equivalente a cada punto faltante, es decir un salario mínimo mensual por cada uno de ellos, garantizando esto la obtención del crédito, lo que obviamente es más

recomendable que el hecho de pagar a los llamados intermediarios por la gestión del financiamiento, lo que representa un verdadero fraude para los inocentes trabajadores, así como el detrimento en la imagen del mismo INFONAVIT.

Para obtener la puntuación de cada trabajador, existe una tabla denominada "Montos Máximos de Crédito", en la que se revisará el punto de convergencia entre la edad y salario del derechohabiente, lo que determina la puntuación correspondiente, adicionándole los puntos que obtengan por el saldo de la subcuenta de vivienda de la cuenta individual del Sistema de Ahorro para el Retiro del trabajador (1 punto por cada S.M.M.); lo que corresponda al ahorro voluntario en el supuesto de que exista (dos puntos por cada S.M.M.) y al número de cotizaciones efectuadas por el patrón a favor del trabajador en este Instituto. (1 punto por cada bimestre de aportación).

Una vez que los trabajadores hayan obtenido la puntuación mínima o mayor a la requerida por el Instituto, en base a los factores antes señalados, ya sea por cuenta propia o por apoyo de su representante, éstos deberán inscribirse en las oficinas de crédito, para lo cual deben proporcionar la siguiente información:

- a) Nombre completo y su registro federal de causantes.

- b) Número de afiliación al Instituto Mexicano del Seguro Social.
- c) Domicilio del trabajador.
- d) Nombre o razón social, registro federal de causantes y número de expediente ante el INFONAVIT, y domicilio del patrón o empresa en la que presta sus servicios al momento de presentar la solicitud.
- e) Nombre o razón social, registro federal de causantes y número de expediente ante el INFONAVIT y domicilio del patrón o empresa anterior a la actual.
- f) Número de sus dependientes económicos, de los que sólo se tomarán en cuenta los ascendientes y descendientes en primer grado, así como el cónyuge o concubina (río).

Quando existan derechohabientes que en el proceso de selección cuenten con igual número de bimestres de aportación y los recursos del Instituto sean limitados, se tomarán como criterios de selección prioritarios, los siguientes:

- a) La puntuación obtenida por cada solicitante, clasificándola en orden descendente.
- b) Se tomará el saldo de la subcuenta de vivienda, ordenado en forma decreciente.

Del total de los trabajadores que hayan quedado inscritos por haber alcanzado la puntuación mínima exigible, el Instituto seleccionará a los derechohabientes acreditables, considerando la antigüedad laboral de cada trabajador, expresada en función del número de aportaciones bimestrales al fondo.

Una vez identificados los trabajadores que en cada proceso de selección sean considerados como sujetos de crédito; sus nombres, número de bimestres de aportación, monto del crédito y demás datos que permitan su localización e identificación, serán publicados en por lo menos un diario de la localidad, los listados de derechohabientes acreditados, indicándose de igual forma el período en el que deberán acudir a la oficina de Otorgamiento de Créditos de la Coordinación del Distrito Federal, o al área de crédito de la delegación regional que corresponda el domicilio fiscal de la empresa en la que trabajen, según sea el caso, con el objeto de corroborar los datos proporcionados en la solicitud de crédito, presentando la documentación necesaria para el efecto.

Cabe destacar, que aquellos trabajadores que no hayan sido seleccionados por el INFONAVIT, podrán inscribirse en periodos posteriores de selección y la información que proporcionen nuevamente se hará bajo protesta de decir verdad, apercibiéndolos, que si existe falsedad en algún

dato que se proporcione, traerá como consecuencia y sanción la cancelación del crédito obtenido. La documentación que deberán presentar es la siguiente:

1. Identificación oficial vigente con fotografía, la que deberá contener en forma exacta el mismo nombre que proporcionó el trabajador.

2. Copia certificada del acta de nacimiento. Todos los documentos que presente el acreditado, desde la selección de sujetos de crédito hasta la formalización de la operación, deben contener también el mismo nombre plasmado en el acta de matrimonio.

3. la credencial de afiliación o algún otro documento oficial en el que aparezca el número de afiliación al Instituto Mexicano del Seguro Social.

4. Comprobante de domicilio, el que servirá de base para que la oficina de crédito respectiva, se cerciore que el acreditado no ejercerá su financiamiento en forma dolosa.

5. Acta de matrimonio en su caso, y

6. la que compruebe la dependencia económica de los familiares, siendo éstas, las constancias respectivas expedidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social y en su caso las actas respectivas expedidas por el registro civil.

Una vez que el INFONAVIT haya revisado y corroborado la información y la documentación proporcionada por el trabajador seleccionado, procederá a remitirle por correo certificado, la **CARTA DE ASIGNACIÓN DE CRÉDITO**, en la cual se especifica el derecho que tendrá el trabajador de recibir el crédito por parte del INFONAVIT en el bimestre determinado para el efecto. Dicho documento determinará formalmente el crédito expresado en veces salario mínimo y su equivalente en monetario y contará con el respaldo de los recursos económicos suficientes para el ejercicio del mismo.

Si el derechohabiente acreditado desea mejorar el monto de su crédito, éste podrá solicitar se considere su financiamiento como conyugal, incrementando hasta un setenta y cinco por ciento del monto máximo que le pudiera corresponder al esposo(a), para ello deberá verificar que su caso encuadre en la siguiente situación:

CRÉDITO CONYUGAL

- El cónyuge del titular del crédito debe ser derechohabiente del Instituto.
- Que éste, haya laborado ininterrumpidamente cuando menos los dos últimos años anteriores a la solicitud del crédito.
- el régimen por el que contrajeron matrimonio sea por Sociedad conyugal.

- el cónyuge del titular no haya sido considerado como dependiente económico,
- y ambos créditos sean aplicados a una misma vivienda.

Todos los trabajadores deben conocer que el proceso de selección para ser sujeto de crédito es transparente y sencillo, imperando la confianza y simplificación administrativa, no se requerirá ninguna documentación adicional a la necesaria para identificar al solicitante, saldo en la subcuenta del Sistema de Ahorro para el Retiro, número de aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda, dependientes económicos, nombre de la empresa en que labora, antigüedad laboral y el ahorro voluntario.

Es de mencionar, que la Carta de Asignación de Crédito, contendrá los siguientes datos:

1. El monto del crédito a que tiene derecho el trabajador expresado en veces el salario mínimo mensual y su equivalente en monetario, con la finalidad de brindar mayor comprensión sobre la cantidad financiada, a cada uno de los derechohabientes acreditados.
2. El plazo de 60 días naturales para que el trabajador o su representante integre el expediente técnico de la vivienda objeto del crédito, es decir, que éste es el plazo que tiene el acreditado para el

ejercicio de su crédito, el cual se puede prorrogar según las necesidades del caso ; así como el bimestre en que se deberá ejercer dicho crédito.

3. El destino que deberá tener el ejercicio del crédito, el cual será para la adquisición de vivienda nueva o usada de la preferencia del trabajador ya sea de paquetes institucionales o de mercado abierto o para el pago de pasivos contraídos por el propio trabajador con terceros por cualesquiera de los conceptos anteriores, así como la instrucción al trabajador de que una vez integrado el expediente técnico, jurídico y administrativo, deberá entregarlo para su revisión en la ventanilla única de las oficinas respectivas del INFONAVIT, y en el supuesto de que algún documento haya prescrito o existan errores en la integración del expediente, se recomendará su corrección o actualización.

Por último, es de relevancia considerar que, el costo máximo de las viviendas que podrán ser objeto de los créditos que conceda el INFONAVIT, será de trescientas veces el salario mínimo mensual, en razón que ese es el precio máximo considerado para las viviendas de interés social.

Si el precio de venta de la vivienda es superior al monto neto del crédito otorgado, es decir ya deducidos los gastos de administración sobre

crédito, la diferencia que exista deberá ser cubierta por el comprador o posible sustituto en los términos que éste convenga con el vendedor o deudor primitivo, constituyéndose hipoteca a favor del Instituto.

Derivado de las reformas que ha venido sufriendo la ley del INFONAVIT, así como la adecuación a de sus esquemas financieros, resultó de vital trascendencia el aceptar la hipoteca en segundo lugar en el supuesto de que el trabajador acreditado reciba crédito adicional por alguna institución financiera, siempre y cuando se garantice la recuperación del crédito otorgado, lo que permite que los trabajadores accedan a viviendas de interés medio o superior; teniendo presente que la vivienda que adquieran únicamente deberá servir para uso habitacional, así como el cumplir con las especificaciones y requerimientos institucionales.

Los créditos que el instituto otorga a los trabajadores están cubiertos por un seguro que pagará el INFONAVIT para los casos de incapacidad total permanente o muerte, así también para los casos de incapacidad parcial permanente del 50% o más, que liberará al trabajador o a sus beneficiarios del adeudo y gravámenes o limitaciones de dominio derivados de los mismos.

Finalmente los trabajadores derechohabientes al INFONAVIT que obtengan un crédito deben saber, que este Instituto de seguridad social

otorga financiamientos por una sola vez; independiente a la aplicación del mismo.⁵

2.3. LOS SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO

Como lo señalamos anteriormente, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores otorga créditos para que "...éstos puedan adquirir en propiedad viviendas cómodas e higiénicas, ya sean nuevas o usadas, en los conjuntos habitacionales que haya promovido el propio Instituto; igualmente para que el trabajador construya, repare o mejore su habitación, o también, para que pueda pagar deudas adquiridas por estos conceptos. Ahora bien, para que estos propósitos sean cumplidos, el INFONAVIT instrumentó esquemas de financiamiento, los cuales pretenden satisfacer la imperiosa necesidad de vivienda que tiene la clase trabajadora".⁶

En el año de 1987 la Asamblea General de este órgano de seguridad social, revisó minuciosamente los criterios de calificación para la selección de derechohabientes susceptibles a recibir un crédito. Dicha revisión trajo como resultado que se elaborara un nuevo formato de Tarjeta de Información, este documento traería la inclusión de datos adicionales del solicitante y más completos, a efecto de contar con mejores elementos para conocer la

⁵ Ley constitutiva del INFONAVIT. Ob. Cit. p 35.

⁶ INFONAVIT. Reglas a que se Someterán las Promociones de Vivienda. Décimo cuarta edición. México, 1991. pp. 5-6.

situación socioeconómica de cada trabajador. Este novedoso formato fue aprobado por el H. Consejo de Administración del Instituto.

En forma paralela, también se consideró importante incluir un nuevo sistema de evaluación y selección de demandantes de crédito en las líneas de financiamiento existentes de la I a la V, mismo que fue aprobada por el máximo órgano Colegiado el 23 de septiembre de 1987, en su sesión número 369.⁷

Dicho sistema de evaluación, tuvo como norma primaria o finalidad fundamental incorporar nuevos criterios que permitan indicar la necesidad de vivienda y hacer más equitativa la distribución de la vivienda que el Instituto financiaba, atendiendo las necesidades socioeconómicas que reflejen los trabajadores derechohabientes.

En cuanto a los objetivos que persigue éste sistema de financiamiento basado en las línea ya señalada, resulta necesario resaltar los siguientes aspectos:

- a) Este sistema intenta incorporar nuevos indicadores de necesidad de vivienda en forma particular.

⁷ INFONAVIT. Sistema de Evaluación y Selección de Demandantes de Crédito. Circular No. 24. México. 1987. pp. 2-3.

b) Con la implantación de dicho sistema de financiamiento, se cuenta con elementos adecuados para evaluar el grado de necesidad específica de los derechohabientes que demandan el crédito.

c) Se pretende lograr una ocupación normal y mesurada en los conjuntos habitacionales financiados por el INFONAVIT.

De igual manera, es de mencionar que para el otorgamiento de créditos en esta línea de financiamiento (I), se deberán tomar una serie de **critérios** donde se evalúe la necesidad real de vivienda de cada trabajador postulante y su perfil económico, siendo estos los siguientes:

a) **DE NECESIDAD.**- Los cuales tomarán en cuenta el ingreso familiar, los dependientes económicos, las características que deba cubrir la vivienda, el hacinamiento y la renta en caso de que se esté pagando. Dichos criterios se consideran los más importantes, ya que analizan acuciosa y objetivamente las características socioeconómicas de la familia, jerarquizando la situación de necesidad que guardan los derechohabientes que demandan un crédito del INFONAVIT.

b) **DE SOLIDARIDAD.**- Que se basarán en saber el estado civil del derechohabiente y los años aportando al INFONAVIT. Estos complementan a los anteriores al tomar en cuenta las variables, que

sin ser indicadores de necesidad, permiten detectar los casos en que el trabajador requiere la asesoría y asistencia por parte del Instituto, o bien el apoyo del esposo(a) para la obtención de un crédito conyugal.

c) **DE EXCLUSION.**- Los cuales se darán cuando el trabajador tenga menos de un año de ser derechohabiente, sin aportaciones en los últimos 12 meses al Instituto vía patrón o se encuentren inactivos laboralmente, sean ya beneficiarios de un crédito, falsear información en el proceso de selección, el no cumplir con alguno de los factores para el otorgamiento de un crédito, los cuales traen como consecuencia el no seleccionar al derechohabiente como sujeto de crédito.

Para abundar en lo anterior, los créditos por su aplicación específica se dividen en cinco líneas de financiamiento:

a) **LÍNEA I.**- Para la adquisición de vivienda cuya construcción es financiada por el INFONAVIT. Por una reforma que se dio en 1992, esta línea con el transcurso de tiempo y dada la nueva política financiera del Instituto ha quedado en desuso como tal. Las reglas particulares que tenía esta línea señalaban que "... habría un descuento aplicable a los trabajadores beneficiados con un inmueble o

vivienda ubicadas en conjuntos habitacionales financiados por el Instituto, dicho descuento sería en razón del 1% del salario que percibieran, el cual se destinaría a cubrir los gastos relativos a la administración, operación y mantenimiento del conjunto habitacional respectivo, lo cual en la actualidad no es suficiente para sufragar los gastos de manutención de los edificios en donde se encuentran las viviendas. Dicho descuento debía ser aceptado expresamente por el trabajador beneficiado. También este tipo de línea señalaba que los trabajadores beneficiados con un crédito o mejor dicho con una vivienda, no podían ceder, enajenar, arrendar o transmitir la posesión o cualquier otro derecho real sobre el inmueble, a menos que contaran con autorización expresa y por escrito por parte del INFONAVIT⁸. Esta Línea de Financiamiento ha que dado en desuso por la simple naturaleza que la envestia, en razón de que antes del sistema actual de puntuación establecido, se asignaban las viviendas en forma arbitraria o según los intereses que existieran, mediante los grupos sindicales que oponían mayor presión para el INFONAVIT, es decir, que anteriormente no se otorgaban financiamientos o créditos a los trabajadores, sino que el Instituto fungía como

⁸ INFONAVIT 15 Años despues. ob. cit. pp. 21 y 40.

contratista, supervisor directo en el desarrollo de los conjuntos habitacionales, asignando las viviendas a los trabajadores que le indicaban los sindicatos o mismos funcionarios gubernamentales, lo que provocaba una inequitativa y parcial asignación de los recursos traducidos en viviendas con las que contaba en ese entonces el propio Instituto.

b) LINEA II.- Para la adquisición de una vivienda propiedad de terceros. Este tipo de financiamiento será analizado en el siguiente punto de este capítulo.

c) LINEA III.- Para construcción de vivienda en terreno propio. Se considera que este modo de financiamiento, representa incentivar al trabajador que es propietario de un terreno, por el ahorro que representa el poder adquirir un inmueble, en el que pueda construir la vivienda que quiera, cumpliendo ésta con sus necesidades y características deseadas. El Instituto brinda una serie de prerrogativas al acreditado que se encuadre en este supuesto, como el autorizar menor la puntuación para ser sujeto de crédito, otorgándole sólo el 80 por ciento del monto de crédito a que tiene derecho, en razón a que se atribuye el 20 por ciento restante al valor del terreno del cual es dueño, esto cuando se trate del ejercicio del

crédito en la Línea III en forma individual, porque existe también la aplicación de los financiamientos en forma colectiva o conjunta en paquetes de vivienda en Línea III autorizados por el H. Consejo de Administración, lo que relataremos en forma muy breve por no considerarlo de relevancia en esta investigación.

PAQUETES DE VIVIENDA EN LÍNEA III

Con esta modalidad de financiamiento, se propicia que los trabajadores derechohabientes tengan formas de ejercer simultáneamente los créditos en la modalidad de Línea III, que en forma individual les otorgue el Instituto para edificar sus viviendas, en un terreno que les sea gestionado por las organizaciones obreras o empresariales, en lo que éstas podrán considerar en su caso los predios de la reserva territorial del INFONAVIT. La aportación del terreno representa un estímulo al ahorro del trabajador, que permite potenciar los recursos Institucionales, así como reducir los riesgos de recuperación del crédito al disminuir los plazos de amortización; siendo necesaria la generación de la oferta de vivienda en función a las necesidades de la demanda de cada localidad, propiciando la vinculación de la oferta con la demanda; siendo la Asamblea General la que determinará las localidades y número de viviendas donde se promoverá este tipo de apoyo a los trabajadores derechohabientes, considerando como criterio la demanda para

estratos que no hayan sido atendidos por otro esquema de financiamiento⁹. Para ello se establecen una serie de requisitos técnicos, financieros y jurídicos, que deben cubrir los interesados en esta modalidad, establecidos en el Instructivo de Presentación y Aprobación de Paquetes de vivienda en Línea III.

- d) LINEA IV. Para la ampliación, reparación o mejoramiento de la vivienda. Este tipo de financiamiento está pensado para apoyar a los derechohabientes del INFONAVIT que ya cuenten con casa propia, y estén conformes con ella porque cumple con sus necesidades de espacio, ubicación, características, etc., y evidentemente la deseen mejorar o ampliar, lo que redundará en el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de los derechohabientes acreditados, así como la garantía y confiabilidad del propio Instituto sobre la sana aplicación de los recursos financieros. En cuanto a estos dos tipos de financiamiento, el otorgamiento de estos se inicia con la presentación de los mismos documentos que son:

1. La escritura pública inscrita en el Registro Público de la Propiedad, en la que se haga constar la propiedad del

⁹ INFONAVIT Proyecto del Instructivo para la Presentación y Aprobación de Paquetes de Vivienda en Línea III. 1996. séptimo párrafo de los considerandos. p. 1.

inmueble en el que se ha de llevar a cabo la construcción o reparación, ampliación o mejora. Se aceptará la escritura pública a nombre del(a) cónyuge, siempre y cuando el régimen por el que hayan contraído matrimonio, sea bajo sociedad conyugal.

2. La que certifique que el inmueble se encuentra libre de gravámenes y limitaciones de dominio, es decir, el certificado de libertad de gravámenes expedido por el Registro Público de la Propiedad que corresponda a la ubicación del inmueble.

3. La que acredite que respecto al mismo no existe adeudo alguno por la falta de pago del impuesto predial y de los derechos por consumo del agua, es decir, los certificados de no adeudo de predio y agua, expedido por la tesorería que maneje dichas cuentas.

En caso de que al momento de presentar el expediente maestro para su dictaminación el inmueble presentare algún gravamen, se dará la oportunidad de que el promitente vendedor o deudor primitivo libere o cancele la limitación de dominio antes de la formalización de la operación de compraventa.

4. Los formatos establecidos por el INFONAVIT en

donde esté señalado el proyecto, presupuesto, especificaciones, programa de obra y calendario de pagos de la obra a ejecutar, constituida de conformidad con la normatividad técnica institucional.

5. El contrato de obra a precio alzado expresado en veces salario mínimo mensual del Distrito Federal, que celebren el trabajador y el constructor, en el que se establezcan las condiciones y términos en que se llevará a cabo la obra. En caso de que exista una construcción hecha por el propio titular del crédito o por la naturaleza de los datos a efectuar, el Instituto podrá eximir al trabajador de la presentación de dicho contrato.

Es conveniente señalar, que para este tipo de financiamientos será necesario que el área de Control de Obra, expida un dictamen técnico sobre la viabilidad del proyecto, además supervisará y evaluará el avance de las obras, así como el cumplimiento de las condiciones pactadas en los contratos celebrados, las que serán acordes a la normatividad Institucional técnica, financiera y jurídica establecidas. Es importante señalar que para la Línea III individual y la Línea IV existe flexibilidad en cuanto al cumplimiento de la normatividad, siempre y cuando el desacato sea en pro de los trabajadores y se superen las condiciones establecidas, en virtud de que lo que impera es el

gusto, necesidad y presupuesto del acreditado.

LINEA V.- Para el pago de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores, es decir, que el INFONAVIT, si el trabajador así lo decide, tiene la obligación de pagar la deuda de carácter hipotecario que tenga el acreditado con un tercero ya sea persona física o moral, siempre y cuando el acreedor en forma expresa lo autorice, mencionando la cuantía del adeudo, y el monto del crédito sea suficiente para liquidarla. Al pagar dicho adeudo, se deberá registrar la hipoteca del inmueble a favor del INFONAVIT y el deudor o acreditado amortizará su financiamiento de manera más cómoda y flexible a favor del Instituto. Para este tipo de crédito el trabajador derechohabiente debe presentar la siguiente documentación:

1. La escritura pública, inscrita en el Registro Público de la Propiedad, en la que se haga constar que se es propietario de la vivienda que obviamente tendrá limitación de dominio a favor de acreedor hipotecario.

2. La que certifique que respecto de la vivienda no existe adeudo alguno por la falta de pago del impuesto predial y de los derechos por consumo de agua, es decir el certificado de no adeudo de predio y agua.

3. La carta de instrucción en donde autorice(n) el (los) acreedor(es) hipotecario (s) la liquidación y cancelación de la(s) hipoteca(s), y

4. El estado de cuenta actualizado en el que se demuestre fehacientemente el saldo insoluto que tiene el deudor a favor de su acreedor hipotecario, y este segundo, tenga presente que deberá transmitir la hipoteca o limitación de dominio en primer lugar a favor del INFONAVIT.

Para este tipo de créditos, el área de Crédito respectiva al inicio del trámite deberá orientar al trabajador que haya resultado seleccionado, en el sentido de que el financiamiento solicitado sólo procederá, en caso de que el pasivo contraído o saldo insoluto de la deuda haya surgido de la adquisición de la vivienda, su construcción, ampliación, mejoramiento o reparación.

2.4. LINEA II (COMPRA A TERCEROS)

El trabajador derechohabiente acreditado que decida adquirir o comprar una vivienda, propiedad de terceros, deberá presentar la siguiente documentación:

1. La que acredite la propiedad del inmueble y la personalidad del vendedor o deudor primitivo, pudiendo ser la primera la escritura

del inmueble, el título de propiedad o la carta de instrucción del acreedor hipotecario donde se autorice la enajenación del inmueble; y la que acredite la personalidad, puede ser el acta de nacimiento, el acta de matrimonio o un poder legítimo, acompañado de una identificación oficial vigente.

2. El compromiso por escrito del vendedor o deudor primitivo de sostener su oferta durante un plazo determinado, dicho plazo no deberá ser superior a 90 días naturales, tiempo suficiente para que los interesados recaben la documentación necesaria y el área de crédito evalúe la viabilidad de la operación, estableciendo para el efecto fecha para la formalización de la operación; es de mencionar que en el supuesto de que transcurra el término establecido, el promitente vendedor o deudor primitivo, podrá cancelar la operación si así conviene a sus intereses, esto perjudica evidentemente al acreditado porque se le puede cancelar su crédito, razón de más, para que el área de crédito respectiva agilice los trámites para la firma de los contratos correspondientes, en su defecto si el trabajador presume que se le está violando sus derechos como titular de un crédito, éste podrá hacer valer el recurso de inconformidad correspondiente como primera instancia.

3. El avalúo vigente expedido por institución bancaria para constatar las características, el valor real y actualizado de la vivienda,

según procedimiento autorizado por los órganos colegiados del mismo Instituto, éste documento, así como el dictamen técnico de la vivienda será responsabilidad del INFONAVIT, siempre y cuando se pague la cuota establecida para los efectos; lo que provoca mayor certidumbre entre las partes involucradas en la operación, así como el apoyar a los derechohabientes para simplificar de los trámites inherentes a la formalización de la operación de compraventa. Este documento es imprescindible para que una operación de compraventa de bienes raíces se logre formalizar, así como es el declarar el pago de impuestos correspondientes.

4. Los documentos que certifiquen que la vivienda se encuentra libre de gravámenes y limitaciones de dominio, así como la que acredite que respecto de la misma no existe adeudo alguno por la falta de pago del impuesto predial y de los derechos por consumo de agua, estos documentos serán solicitados con la finalidad de no provocar problemas al derechohabiente que ejerce su crédito en ese momento, librándolo de conflictos que pueda tener la vivienda en cuanto a la propiedad, así como adeudos en el pago de derechos y contribuciones.

Cabe resaltar también, que tratándose de éste tipo de financiamientos, el Área de crédito respectiva, debe indicar al trabajador las

condiciones técnicas y sanitarias que debe tener el inmueble, el cual será objeto de la operación de compraventa, y los beneficios mínimos con que debe contar. Dicho bien inmueble debe contar con mínimo 45 m² de construcción, así como con los servicios básicos que son agua potable, energía eléctrica y drenaje, o en su defecto fosa séptica, una vida probable mínima de 30 años, tiempo máximo que otorga el INFONAVIT para la recuperación de los créditos concedidos, además de tener uso habitacional: excluyendo aquellos inmuebles que se destinen a accesorias o locales comerciales, las viviendas con fallas estructurales, las que no cumplan con la normatividad técnica Institucional, donde el precio sea superior a las 300 veces el salario mínimo mensual del Distrito Federal, o en general que se trate de inmuebles de productos. Una vez que el trabajador haya entregado la documentación requerida, el Área de Crédito contará con un plazo en días hábiles para remitir dicha documentación al Área de Titulación, a fin de que ésta proceda a su debida formalización, la que tendrá dos meses aproximadamente para citar a las partes para la firma del instrumento respectivo, tiempo que contará a partir de la fecha de recepción de los documentos, es decir de entregado el expediente maestro.

El 16 de junio de 1993, el Consejo de Administración del INFONAVIT aprobó un instructivo (L-II) en el cual promovía entre los constructores la presentación de proyectos habitacionales, sin financiamientos del

INFONAVIT, esto con la finalidad de beneficiar a sus derechohabientes. Dicha consideración daba la alternativa a los trabajadores de seleccionar la vivienda que más les conviniera, y a los constructores les daba la alternativa de reducir los riesgos de inversión al facilitarles la colocación de viviendas con personas sujetas a créditos otorgados por el Instituto. Por todo esto, se pretendió incrementar la presentación de paquetes habitacionales, así como para regular el pago de anticipos con cargo a los créditos otorgados a los derechohabientes.

Primeramente, los paquetes de vivienda debían ajustarse a las necesidades económicas y sociales de los trabajadores. Dichos paquetes deben cumplir con diversos requisitos de orden financiero, urbanístico y arquitectónico para la construcción de viviendas, y sus costos deberán ser acordes a los montos de crédito aprobados por el H. Consejo de Administración.

Los trabajadores acreditados, a su vez, podrán pactar con el oferente (que son aquellas personas físicas o morales que ofrecen paquetes de vivienda al Instituto), anticipos o pagos parciales que deberán cubrirse antes de la terminación de la vivienda y su entrega al adquirente con cargo al crédito asignado, conforme a los siguientes lineamientos:

a) El acreditado deberá comunicar al INFONAVIT que ha convenido con el oferente el pago de parcialidades.

b) El oferente deberá haber suscrito con el derechohabiente acreditado el contrato con las formas preestablecidas por el INFONAVIT.

c) Cuando la obra ejecutada presente un avance mínimo del 50%.

d) El oferente debe informar al INFONAVIT, con dos meses de anticipación a la fecha en que requiera el primer pago parcial, que ha celebrado contrato con el trabajador acreditado.

El INFONAVIT por su parte, deberá entregar al oferente el arquetipo de contrato promisorio de compraventa que deberá suscribir con los acreditados, en el cual se determina la autorización del Instituto a cubrir, a nombre y por cuenta del trabajador derechohabiente, los pagos parciales o anticipos a cuenta del precio de la vivienda. Por igual, el INFONAVIT aplicará a dichos pagos una carga financiera equivalente a la tasa ponderada en las subastas de financiamiento para la construcción de viviendas, tomándose en consideración la tasa prevaleciente en el mercado para los créditos que otorga la banca comercial para la construcción de vivienda de interés social.

Por otra parte, el oferente se obliga a formalizar la enajenación de las viviendas a los trabajadores beneficiados, al precio ofrecido, en un plazo no mayor de 90 días naturales contados a partir de que se dé aviso al INFONAVIT y al trabajador de que están a su disposición las viviendas. Deberán también entregar toda la documentación que sirva para la transmisión de la propiedad a los acreditados, estipulándose el otorgamiento de los créditos en aquellas circunstancias en que no concedan anticipos y las garantías hipotecarias respectivas, dentro de un plazo no mayor a los 30 días naturales, posteriores al aviso que se tienen a disposición las viviendas.

Cuando las viviendas no se entreguen a los acreditados, por causas no imputables al oferente, éste las podrá vender libremente en un plazo de 30 días naturales contados a partir de su terminación, exceptuándose aquellas en que se utilice reserva territorial del INFONAVIT, en los que la venta sólo será para los derechohabientes acreditados del INFONAVIT. Y cuando el oferente pretenda enajenar las viviendas a un precio superior al ofrecido, deberá cubrir al Instituto una pena convencional, debiéndose constituir ésta en una cantidad equivalente a la diferencia, entre el precio ofrecido y el precio en que se enajenen las viviendas.

Por último, el 8 de octubre de 1985, el INFONAVIT expuso una serie de lineamientos en los cuales determina que las viviendas para este tipo de

línea crediticia deberían por lo menos contar con los siguientes espacios: dos recámaras, sala, comedor, baño, cocina, con una superficie de construcción no menor de 45 metros cuadrados. Además se le orientaría al trabajador en el sentido de que, la vivienda que desee adquirir, deberá garantizar una vida útil probable mínima de 20 años tratándose de vivienda usada y de 30 años en la vivienda nueva, además de que no represente peligro en las condiciones de seguridad y estabilidad para los trabajadores.

CAPITULO TERCERO**3. MARCO LEGISLATIVO****3.1. GARANTIA CONSTITUCIONAL**

El régimen legal sobre la garantía que tienen los trabajadores a la dotación de una vivienda, se encuentra consagrado en el último párrafo del Artículo 4o. y 123, Fracción XII de nuestra Carta Magna, donde se establece el derecho que tiene la familia mexicana al goce y disfrute de una vivienda digna y decorosa, así como a la obligación patronal de proporcionarlas mediante aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda; dichos imperativos están cumplimentados mediante leyes especiales destinadas a cubrir éste fin.

Cabe destacar que el Congreso Constituyente de 1917, en un debate celebrado el 28 de diciembre de 1916 se refirió posiblemente por primera vez, a la imperiosa obligación de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, cuando otras legislaciones tales como la norteamericana, inglesa y española, en ese tiempo las más avanzadas en la materia, no concedían ningún beneficio en éste ámbito a la clase trabajadora.

También resulta interesante resaltar que la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aprobó hasta 1970 un acuerdo sobre la necesidad de proporcionar vivienda al sector de los trabajadores, determinando una serie

de postulados para que los Estados conformantes de dicho organismo, adoptaran en su régimen legal mecanismos para proporcionar, o al menos facilitar habitaciones, a sectores tan importantes e imprescindibles de la población.

Es evidente que el derecho a la vivienda en nuestro sistema jurídico tiene raíces históricas, si se desea observarlo en sus inicios, como beneficio exclusivo de la clase trabajadora, pero apuntando ya como una exigencia y necesidad social. No faltó conciencia en los gobiernos posteriores al Constitucionalismo para el logro del derecho a la vivienda, pero las condiciones económicas de país no lo permitieron, sino hasta años recientes que se materializó tal garantía. Bajo estos lineamientos, el legislador constituyente trató de evitar en forma gradual los asentamientos humanos irregulares, la convivencia en tugurios y hacinamiento en habitaciones improvisadas, pues la evolución y la magnitud numérica a la que había llegado la población mexicana ya no podía permitir el deterioro social y el cúmulo de problemas, como el alto índice delictivo, la prostitución, etc., lo que propicia en alguna medida el que cada familia carezca de una vivienda digna y decorosa.

En segundo lugar, el derecho irrestricto de los trabajadores a una habitación se deriva como se mencionó en lo dispuesto en los dos primeros

párrafos de la Fracción XII, del Apartado A del Artículo 123 Constitucional, tal como quedaron modificadas por las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 14 de febrero de 1972, que literalmente estableció lo siguiente:

"TODA EMPRESA AGRICOLA, INDUSTRIAL, MINERA O DE CUALQUIER OTRA CLASE DE TRABAJO, ESTARA OBLIGADA, SEGUN LO DETERMINEN LAS LEYES REGLAMENTARIAS A PROPORCIONAR A LOS TRABAJADORES HABITACIONES COMODAS E HIGIENICAS. ESTA OBLIGACION SE CUMPLIRA MEDIANTE LAS APORTACIONES QUE LAS EMPRESAS HAGAN A UN FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA A FIN DE CONSTITUIR DEPOSITOS EN FAVOR DE SUS TRABAJADORES Y ESTABLECER UN SISTEMA DE FINANCIAMIENTO QUE PERMITA OTORGAR A ESTOS CREDITO BARATO Y SUFICIENTE PARA QUE ADQUIERAN EN PROPIEDAD TALES HABITACIONES".

"SE CONSIDERA DE UTILIDAD SOCIAL LA EXPEDICION DE UNA LEY PARA LA CREACION DE UN ORGANISMO INTEGRADO POR REPRESENTANTES DEL GOBIERNO FEDERAL, DE LOS TRABAJADORES Y DE LOS PATRONES, QUE ADMINISTRE LOS RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA. DICHA LEY REGULARA LAS FORMAS Y PROCEDIMIENTOS CONFORME A LOS CUALES LOS TRABAJADORES

PODRAN ADQUIRIR EN PROPIEDAD LAS HABITACIONES ANTES MENCIONADAS".¹

"LAS NEGOCIACIONES A QUE SE REFIERE EL PARRAFO PRIMERO DE ESTA FRACCION, SITUADAS FUERA DE LAS POBLACIONES, ESTAN OBLIGADAS A ESTABLECER ESCUELAS, ENFERMERIAS Y DEMAS SERVICIOS NECESARIOS A LA COMUNIDAD. ADEMAS EN ESOS MISMOS CENTROS DE TRABAJO, CUANDO SU POBLACION EXCEDA DE 200 HABITANTES, DEBERA RESERVARSE UN ESPACIO DE TERRENO, QUE NO SEA MENOR DE CINCO MIL METROS CUADRADOS, PARA EL ESTABLECIMIENTO DE MERCADOS, INSTALACION DE EDIFICIOS DESTINADOS A LOS SERVICIOS MUNICIPALES Y CENTROS RECREATIVOS."

"QUEDA PROHIBIDO EN TODO CENTRO DE TRABAJO, EL ESTABLECIMIENTO DE EXPENDIOS DE BEBIDAS EMBRIAGANTES Y DE CASAS DE JUEGOS DE AZAR."²

Es notorio que se relacionan con la materia en estudio, además de los Artículos 4o. y 123, apartado "A", Fracción XII Constitucionales, la Ley

¹ Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de febrero de 1972.

² Estos dos últimos párrafos de la fracción XII fueron adicionados mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de enero de 1978.

Federal del Trabajo en su Artículo 136 al 153; la Ley Constitutiva del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; las bases para determinar las organizaciones nacionales de trabajadores y patrones que intervendrán en los nombramientos de sus representantes en la Asamblea General del INFONAVIT, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de abril de 1972; la relación de las organizaciones nacionales de trabajadores y patrones que intervendrán para el mismo fin, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 26 de abril de 1972; el Reglamento de la Comisión de Inconformidades y de Valuación del Instituto en comento, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de julio de 1973; el Reglamento para efectuar y enterar descuentos al INFONAVIT del 4 de marzo de 1982; las Reglas Generales para el otorgamiento de Créditos del Instituto, aprobados por Acuerdo No. 34, según Acta No. 12 del Consejo de Administración del Instituto de fecha 29 de agosto de 1972; Instructivos para la inscripción de Trabajadores y Patrones por el Consejo de Administración, aprobado por el Consejo de Administración el 30 de mayo de 1972; el Instructivo para acreditar las aportaciones a favor de cada trabajador, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 de abril de 1975; y el Reglamento para la continuación voluntaria dentro del régimen del INFONAVIT, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 4 de noviembre de 1975, mismas que de alguna manera contienen el espíritu del Constituyente de 1917, el que pretendía integrar un conjunto de derechos mínimos en favor de los

trabajadores.

También el Constituyente de 1917 decidió establecer, en diversas normas, las garantías que estimó esenciales para asegurar la dignidad en el trabajo, la igualdad de oportunidades y el acceso equitativo a los bienes materiales y culturales. Siendo visionario, pero con las necesidades e instrumentos de aquella época.

Con el propósito de ofrecer medios de vida decorosos a los trabajadores, se pensó que bastaba estipular que en las negociaciones ubicadas fuera de las poblaciones, o dentro de ellas, cuando ocuparan un número de asalariados mayor de cien, los patrones tendrían la obligación de proporcionarles habitaciones cómodas e higiénicas. Asimismo, se previó que éstos podrían cobrar las rentas respectivas, siempre que no excedieran del medio por ciento mensual del valor catastral de las viviendas.

La clase obrera consideró que la solución al problema de vivienda para los trabajadores constituye una condición indispensable para la elevación de su nivel de vida. Por tal motivo, las organizaciones sindicales lucharon durante varios decenios por la reglamentación del Artículo 123 Constitucional. Finalmente, obtuvieron que se incluyera en la Ley Federal del Trabajo un capítulo reglamentario de dicha Fracción constitucional, en el cual

se consignó una fórmula que busca armonizar los derechos del trabajo con los del capital y los objetivos de crecimiento económico con los de la justicia social.

La operación de un fondo nacional no sólo permitió cumplir con el objetivo del Constituyente de 1917, sino que además facilitó a los trabajadores la adquisición en propiedad de habitaciones y la integración de su patrimonio familiar, manteniéndolos al margen de las contingencias inherentes a la situación económica de una empresa determinada o al cambio de patrón, siendo que con el paso del tiempo los legisladores se dieron cuenta de que al condicionar tal prestación en cuanto al número de trabajadores contratados era una forma de liberar o absolver al patrón de la misma, por lo que después propusieron la modificación del texto constitucional en beneficio de todos los trabajadores, obligando al sector patronal de esta forma a cumplir con ella, sin importar el número de trabajadores que prestaran un servicio personal subordinado para él.

La ley reglamentaria del Artículo 123 Fracción XII Constitucional, ha regulado las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores pueden adquirir las habitaciones, creando los mecanismos necesarios para resolver en la práctica, los problemas que se presentan frecuentemente. Con ello fue factible establecer un sistema más amplio de solidaridad social, en el

que la obligación patronal de cotizar en favor de sus propios trabajadores, sirviera de base para la creación de un mecanismo institucional de financiamiento e inversión, de carácter nacional. De esta manera fue posible satisfacer gradualmente la demanda de habitación.

3.2. GASTOS DE PREVISION SOCIAL.

Para la exposición de este tópico, consideramos importante partir de un marco conceptual sobre la figura jurídica de la previsión social.

Para el jurista mexicano José Dávalos Mejía, la previsión social es: "...el conjunto de acciones públicas o privadas destinadas a la protección de la población en general y de los trabajadores y sus familias en particular, contra las contingencias o desastres que provengan de situaciones imprevistas..."³

Para el autor, Euquerio Guerrero la previsión social son: "... aquellos apoyos económicos otorgados a obreros y empleados, así como a sus familiares, de sobrevenir la falta de medios para subsistir por motivos naturales o involuntarios, derivados de accidentes, enfermedades, paros

³ DAVALOS MEJIA José. Derecho del Trabajo. Poma. Cuarta edición. México, 1992. p. 46.

forzosos, invalidez, ancianidad o fallecimiento..."⁴

Para el doctor Mario de la Cueva la previsión social se contrae a "...las formas a través de las cuales, mediante el empleo de recursos presentes, se garantiza un interés futuro..."⁵

En tanto que el diccionario de Derecho define la palabra previsión como "... la acción de disponer lo conveniente para atender las contingencias o necesidades previsibles; lo que puede ser previsto..."⁶; el atributo social lo adquiere en cuanto una colectividad o una comunidad de intereses, busca resolver problemas particulares de un número indeterminado de personas que convergen en un objetivo común, tales como: la adopción de medidas tendientes a cubrir riesgos profesionales, la desocupación por los requerimientos de la vejez, a través de sistemas económicos de seguridad que se pongan en práctica.

Desde un punto de vista histórico, la previsión social tuvo en sus orígenes un carácter eminentemente privado; cuando los obreros que tuvieron una perspectiva más amplia de las contingencias o problemas que la vida presenta, organizaron las llamadas sociedades de socorros, mutuos o

⁴ GUERRERO, Eusebio. Manual del Derecho del Trabajo. Porrúa. Decimoseptima edición. México, 1990 pp. 81-82.

⁵ CUEVA, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Porrúa Tomo I. México, 1989. pp. 61-62.

⁶ PINA VARA, Rafael de. Diccionario de derecho. Porrúa. Decimocava edición. México. 1992. p. 417.

mutualidades, en las que mediante la aportación personal de cuotas módicas se constituía un fondo común que se utilizaba para otorgar ayudas económicas temporales a los asociados que sufrían algún contratiempo, que les impedía realizar sus actividades ordinarias. Cuando esto sucedía, de dicho fondo se tomaban cantidades que sufragaban las necesidades del asociado. En su inicio "... las mutualidades se concretaron a resolver problemas derivados de accidentes o enfermedades, pero con el tiempo y al aumentarse las cotizaciones convenidas, los servicios se extendieron y se destinó a los familiares un modesto seguro de vida, al sobrevenir la muerte de algún socio...".⁷

Estos incipientes propósitos fueron nobles y resultaron eficaces, pero llegó un momento en que el costo de la vida se elevó y las aportaciones no pudieron siquiera igualar ese nivel, no siendo posible entonces para muchos trabajadores la entrega de las aportaciones requeridas, por cuyo motivo dichas sociedades resultaron impotentes para cumplir con las finalidades para las que fueron constituidas, acabando por disolverse.

También resulta interesante señalar que la seguridad social ha sido una conquista que se logró en el presente siglo, tanto en la creación, como en

⁷ DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Tomo IV. Porrúa. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM Quinta edición. México 1992. pp. 2533-2534.

su funcionamiento. Ha formado parte de la previsión social, que en su vasto campo de acción abarca no sólo los sistemas de seguros que han sido establecidos, sino toda clase de protección a diversos grupos o sectores de la población.

ARTICULO 2 "La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por es estado". *

ARTICULO 3 "La realización de la seguridad social está a cargo de entidades o dependencias públicas, federales o locales y de organismos descentralizados, conforme a lo dispuesto por esta Ley y demás ordenamientos legales sobre la materia". *

En la actualidad, la implantación de sistemas de previsión se orienta hacia los siguientes objetivos:

* Nueva Ley del Seguro Social. Principales Reglamentos e Instructivos. Primera edición. Ediciones Fiscales ISEF. México, 1996. p. 1.

* Ídem.

a) La búsqueda de un ingreso que permita al trabajador una existencia decorosa, y a su familia el disfrute de una condición social aceptable dentro de la comunidad en que vive.

b) La ampliación de un régimen de seguros que abarquen el mayor número de contingencias o siniestralidad posibles, esto es, que cubran no únicamente los riesgos profesionales (accidentes o enfermedades provenientes de la actividad productiva), sino riesgos ordinarios propios o de los miembros de su familia, que con regularidad se presentan en el contacto permanente con la naturaleza y con las actividades humanas que se desarrollan en la misma.

c) El otorgamiento de recursos económicos cuando sobreviene la desocupación, ya sea por desempleo debido a descensos en la producción, por incapacidad temporal o por ancianidad.

d) A la concesión de satisfactores no económicos, sino de índole personal o familiar, como son las actividades culturales, recreativas, deportivas etc., que lo mismo abarcan las propiamente educacionales que las de transportación, las de comunicación o viajes.

e) A la garantía de una vejez digna, de ser posible independiente, en la que no se carezca de los recursos básicos para sobrellevarla hasta la última instancia, la muerte.

Ahora bien, por lo que toca a la previsión social en México, es digno acotar que dicha figura ha alcanzado un considerable desarrollo no obstante las condiciones negativas que en ocasiones se han presentado para dificultar su implantación y su desenvolvimiento. Cabe hacer mención que desde principios de siglo, ha existido una constante preocupación por asegurar la vida de los trabajadores, dicha situación dio origen a las primeras reglamentaciones laborales. Desde una perspectiva histórica, "... antes de surgir el derecho del trabajo entre nosotros, surgieron leyes que impulsaron también el mutualismo, la seguridad social incipiente y los primeros derechos sociales. Estos se afirmaron en la Constitución Política de 1917 con la inclusión, dentro de su contenido, de Artículos tan importantes, como los contenidos dentro del título de las garantías individuales, así como en el Artículo 123, respectivamente..."¹⁰

Dentro del contenido de estas disposiciones constitucionales está la piedra angular de la previsión social nacional; asimismo, están contempladas diversas soluciones a cuestiones de interés colectivo, como son: el problema de la educación de los trabajadores; el servicio público de empleo y el reparto de utilidades; así como la protección de mujeres y menores; la seguridad e higiene del trabajo; las normas de bienestar del obrero y el establecimiento de seguros populares (tales como las cajas de ahorro y de prestaciones

¹⁰ GUERRERO, Eusebio. Ob. Cit. p. 85.

sociales).

3.3. PROGRAMA ESPECIAL PARA EL FOMENTO Y DESREGULACION DE LA VIVIENDA

En 1992, se sentaron las bases para que el Gobierno Federal pusiera en marcha el PROGRAMA ESPECIAL PARA EL FOMENTO Y LA DESREGULACION DE LA VIVIENDA, dicho programa tuvo como objetivo primario "... estrechar la coordinación y responsabilidad institucional entre las dependencias y entidades que forman parte del sector público, los gobiernos estatales y municipales, así como en inducir una participación más activa, corresponsable y concertada con los empresarios y profesionistas vinculados con el quehacer habitacional..."¹¹

De igual manera, el Programa en comento se estructuró en base a la suscripción de tres documentos que delimitaron e instrumentaron mecanismos reales, para que la población en general accediera a la posibilidad de contar con una vivienda digna y decorosa.

En dicha suscripción tuvo un papel de suma preponderancia, la Secretaría de Desarrollo Social, que amén de hacer mención, trató de

¹¹ PROGRAMA PARA EL FOMENTO Y DESREGULACIÓN DE LA VIVIENDA 1993-1994. Secretaría de Desarrollo Social. única edición. México 1993. p. 15.

establecer e integrar políticas en materia de vivienda.

De los documentos que se signaron para la proyección del multicitado Programa, resulta necesario enunciarlos y analizarlos en forma específica:

1. EI ACUERDO DE COORDINACION PARA EL FOMENTO A LA VIVIENDA.- En el cual, el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal, los organismos financieros de vivienda de cobertura nacional y los 31 gobiernos estatales, se comprometieron a realizar un programa especial que permitiera, en un corto plazo, generar las condiciones necesarias para estimular una mayor producción de vivienda, por conducto del fomento y la desregulación de la vivienda.

2. EI CONVENIO DE CONCERTACION PARA AGILIZAR LOS TRAMITES DE PRODUCCION Y TITULACION DE VIVIENDA.- En dicho documento, diversos entes de la Administración Pública, tales como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Desarrollo Social y el Departamento del Distrito Federal, así como los diversos organismos financieros de vivienda, la Asociación Nacional del Notariado Mexicano, A.C., los Colegios de Notarios de toda la República Mexicana, la Asociación Mexicana de Bancos y la Federación Nacional de Promotores de Vivienda, A.C. se comprometieron simplificar y actualizar los medios por los cuales se

materializaran correctamente todos los programas para la regularización y titulación de vivienda de interés social y popular.

3. El CONVENIO DE CONCERTACION PARA EL PROGRAMA DE MATERIALES, el cual tenía por objetivos primarios establecer las condiciones propicias para la comercialización de materiales de construcción, así como promover el bajo costo de edificación de las viviendas. De igual manera, se delimitaron lineamientos de asistencia técnica necesaria para el cumplimiento de dichos fines. En la firma de este convenio participaron los siguientes organismos: la SEDESOL, la SECOFI, los organismos financieros de vivienda, las Confederaciones de Cámaras Industriales de México, las Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo, la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción y la Habitación, A.C., la Federación Nacional de Promotores Industriales de Vivienda, A.C. y las Federaciones de Colegios de Ingenieros Civiles y de Colegios de Arquitectos de la República Mexicana.

Ahora bien, dentro de los objetivos del Programa Especial para el fomento y Desregulación de la Vivienda o mejor dicho, en síntesis, la estrategia habitacional referida se orienta hacia los siguientes objetivos:

1. Materializar el principio constitucional de que cada familia mexicana cuente con una vivienda digna y decorosa.
2. Propiciar las condiciones suficientes para que haya posibilidades reales de construcción de las viviendas, así como también, el realizar los mejoramientos requeridos para hacerle frente a las necesidades derivadas del incremento poblacional y merma dentro del parque habitacional existente.
3. Determinar lineamientos para que se dé un ordenamiento armónico del territorio a través del uso adecuado de los lugares propicios o áreas destinadas para la construcción de las viviendas en los centros poblacionales.
4. Instrumentar políticas para multiplicar la construcción de vivienda, estimulando la generación de fuentes de empleo.
5. Incrementar los recursos destinados al desarrollo de la vivienda rural y urbana.
6. Mejorar el nivel de vida de los campesinos y grupos indígenas, a través del adecuado mejoramiento de la vivienda rural y de sus servicios básicos.
7. Procurar las bases u orientación de oferta de suelo, para que las familias puedan adquirir sus viviendas a precios accesibles, desalentando con ello los asentamientos irregulares.

8. Lograr la coordinación entre los diversos órganos institucionales federales, estatales y municipales, e iniciativa privada para el mejoramiento de las políticas habitacionales y los recursos disponibles para la vivienda.

9. Simplificar el procedimiento para la obtención de financiamientos, como en la construcción y titulación de vivienda; y

10. Fomentar una mayor participación, producción y mejoramiento de viviendas por parte de los sectores social y privado, con el fin de incrementar los financiamientos, ampliando la cobertura de atención en materia habitacional.

Tales objetivos, encontraron refuerzo de materialización en las líneas estratégicas del Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, el cual sustentaba los siguientes lineamientos :

1. Desregulación y disminución de costos indirectos de la vivienda.
2. Ampliación y mejoramiento de los servicios financieros.
3. Incremento de la oferta de suelo para vivienda.
4. Mejoramiento de la producción y distribución de insumos para la vivienda.
5. Atención equilibrada a las necesidades de vivienda rural y urbana.

6. Facilitar los esquemas de comercialización de la vivienda.
7. Ampliación de la oferta de vivienda en arrendamiento.

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

Para el análisis de este punto, resulta importante en primera instancia, recordar cuáles son las finalidades u objetivos que tiene el INFONAVIT, el cual de acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 137 de la Ley Federal del Trabajo y lo establecido en el Artículo 3o. de la vigente Ley del INFONAVIT, tiene por objeto:

1. Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.
2. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:
 - a) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas.
 - b) La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones.
 - c) El pago de los pasivos contraídos por los conceptos anteriores.
3. Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones

destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

De lo anteriormente expuesto, cabe resaltar nuestro interés por el rubro referente a los créditos y su sistema de aplicación en el INFONAVIT. Y como lo señalamos en capítulos anteriores, los créditos que otorgue el INFONAVIT se determinarán en base a líneas de financiamiento, las cuales se estructuran de la siguiente manera:

LINEA I.- La cual se refería a la adquisición de vivienda cuya construcción era en cierta manera, hecha por el INFONAVIT.

LINEA II.- Que se refiere a la adquisición de vivienda propiedad de terceros.

LINEA III.- Determinada para la construcción de vivienda en terreno propio.

LINEA IV.- La cual se refiere a los créditos que se otorguen para la ampliación, reparación o mejoramiento de la vivienda.

LINEA V.- Que se constituye para el pago de deudas adquiridas por cualquiera de los conceptos anteriores.

También es importante recalcar cuál es el objeto de los créditos que el Instituto otorga a los trabajadores, el cual se circunscribe a que estos últimos puedan adquirir en propiedad habitaciones en los conjuntos

habitacionales que haya promovido el propio Instituto o habitaciones propiedad de terceros. Igualmente, para que el trabajador construya, repare o mejore su habitación y, también, para que pueda pagar deudas adquiridas por estos conceptos. La proporción en que se aplicarán los recursos del INFONAVIT a cada uno de los propósitos señalados, lo determina el Consejo de Administración con base en las normas generales establecidas por la Asamblea General.

Ahora bien, ya que se pretende centralizar de ahora en adelante nuestro estudio, en lo que respecta al estado de los créditos que otorga el INFONAVIT, así como sus fines los cuales hemos venido señalando, además de poner especial atención al contenido del Artículo 49 de la Ley del INFONAVIT. Dicho precepto a la letra determina lo siguiente:

"LOS CREDITOS QUE OTORQUE EL INSTITUTO SE DARAN POR VENCIDOS ANTICIPADAMENTE CUANDO SIN SU CONSENTIMIENTO LOS DEUDORES ENAJENAN O GRAVAN LAS VIVIENDAS EN FAVOR DE PERSONAS QUE NO TENGAN EL CARACTER DE DERECHOHABIENTES Y SIN QUE HAYA MEDIADO AUTORIZACION PREVIA DE AQUEL, PARA GARANTIZAR EL PAGO DE LOS CREDITOS CONCEDIDOS. EN CASO DE QUE ARRIENDEN LAS VIVIENDAS O TRANSMITAN SU USO POR CUALQUIER TITULO O INCURRAN EN VIOLACION DE CUALESQUIERA

DE LAS CAUSAS CONSIGNADAS EN LOS CONTRATOS RESPECTIVOS, SERA MOTIVO DE RESCISION.

"TRATANDOSE DE CREDITOS OTORGADOS PARA LA ADQUISICION DE VIVIENDAS FINANCIADAS DIRECTAMENTE POR EL INSTITUTO, ESTOS SE DARAN POR CANCELADOS Y EL CONTRATO RESCINDIDO SI LOS DEUDORES INCURREN EN ALGUNA DE LAS CAUSAS SEÑALADAS EN EL PARRAFO ANTERIOR, POR LO QUE EL DEUDOR O QUIEN OCUPE LA VIVIENDA DEBERA DESOCUPARLA EN UN TERMINO DE 45 DIAS NATURALES CONTADOS A PARTIR DE LA FECHA EN QUE SE RECIBA EL AVISO RESPECTIVO.

"EN EL CASO DEL PARRAFO ANTERIOR, LAS CANTIDADES QUE HAYAN CUBIERTO LOS TRABAJADORES HASTA LA FECHA EN QUE SE DESOCUPE LA VIVIENDA, SE APLICARAN A FAVOR DEL INSTITUTO A TITULO DE PAGO POR EL USO DE LA PROPIA VIVIENDA."¹²

Por lo anteriormente expuesto, nuestro tema de análisis encuentra su punto neurálgico cuando este precepto se estudie a contrario sensu, en el sentido de que se propone que el INFONAVIT conceda la autorización para la sustitución deudor en créditos otorgados por el propio Instituto, cuando el

¹² Artículo 49 de la Ley Constitutiva del INFONAVIT antes de las reformas. Quinta edición. Amf Mexicana. México, 1994. p. 36.

titular del mismo se encuentre en una situación de insolvencia económica para poder seguir sufragando las obligaciones contraídas en favor del Instituto, entre otras.

Se considera de suma trascendencia que el Instituto instrumente políticas o mecanismos que vayan orientados a evitar las irregularidades o malversaciones sobre las viviendas, que se determinen en aquellas circunstancias en las que los trabajadores titulares del crédito no puedan hacer frente a sus obligaciones. Tal posibilidad beneficiaría a ambas partes, ya que se regularizarían y recuperarían los créditos emitidos por el INFONAVIT, asimismo, se daría la reasignación de viviendas y evitaría la especulación en la transmisión de los derechos reales de los inmuebles.

Las irregularidades antes mencionadas se logran mediante las famosas cesiones de derecho que los titulares solicitan frecuentemente a Fedatarios Públicos, en favor de terceros ajenos al INFONAVIT, lo que según los contratos celebrados entre los acreditados y el mismo Instituto está prohibido llevarlo a cabo, también para los mismos Fedatarios, los cuales se arriesgan a ser sancionados, así como a los mismos solicitantes del servicio a los cuales se les puede rescindir del contrato respectivo y solicitarles la entrega de la vivienda; también es importante considerar la merma que sufren los recursos destinados al otorgamiento de créditos, por la omisión de

los titulares en la amortización de los créditos que se les concedieron.

Por último, es importante señalar que una autorización para sustituir deudor en créditos otorgados por el Instituto, daría la creciente posibilidad a aquellos deudores irregulares, de transmitir a otro derechohabiente acreditado la obligación de pago ante su imposibilidad o negativa de hacerlo, además de aumentar las posibilidades de aquellos demandantes de vivienda para que el ejercicio de su crédito se lleve a cabo en tiempo y forma, además de atender a sus necesidades de ubicación y presupuesto.

CAPITULO CUARTO**4. MECANISMO PARA LA SUSTITUCION DE DEUDOR.****4.1. CESION DE DEUDAS**

Esta institución fue concebida y desarrollada por la doctrina alemana a mediados del siglo XIX, alcanzando consagración legal en el derecho civil alemán, posteriormente fue imitado por los códigos suizo, polaco, chino y el mexicano en los años veinte de nuestro siglo. Se considera una relación jurídica determinada, donde el deudor original deja su sitio de obligado a alguien que lo sustituye con el consentimiento del acreedor. Así, el deudor original queda liberado, quedando otra persona en su lugar como obligada, siendo que la relación jurídica no se modifica. Entendamos entonces como cesión de deudas, el contrato en virtud del cual el acreedor consiente que un tercero asuma la deuda de su deudor, quedando el original desligado de la obligación. Es decir, Eduardo debe a Claudia mil pesos, deseando aquél liberarse de su obligación de pago, proponiéndole a ésta acepte que Luis le sustituya en la deuda, quedando él como nuevo obligado. Se concierta el acuerdo de voluntades, operando la sustitución de deudor. Eduardo queda desligado, siendo Luis el nuevo deudor de Claudia en el mismo vínculo jurídico.

La naturaleza jurídica de esta figura, es que se considera un acto jurídico plurilateral, en el que habrán de intervenir tres voluntades: del deudor original, del tercero y la voluntad del acreedor, sin la cual no podría perfeccionarse la sustitución de deudor, en razón del interés que tiene en la recuperación del crédito, dependiendo obviamente de la solvencia, responsabilidad y honorabilidad del deudor, o de la eficiencia en que sea cumplida la prestación establecida.

Para el análisis de este apartado, consideramos importante aludir brevemente la figura jurídica de "Cesión de derechos". Siendo ésta la forma de transmitir las obligaciones de persona distinta, consistentes en la sustitución, con el consentimiento expreso o tácito del acreedor. En razón que la cesión de deudas nace también de una obligación o acuerdo de voluntades, la cual se transmite. Conócese que la cesión de derechos "... Es un contrato en virtud del cual el titular de un derecho (cedente) lo transmite a otra persona (cesionario), gratuita u onerosamente, sin modificar la relación jurídica. ¹

Por otra parte, el jurista mexicano Manuel Borja Soriano aduce que la cesión de deudas "...es la aceptación volitiva de obligaciones que se

¹ BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. Obligaciones Civiles. Tercera edición. Harfa. México, 1984. p. 447.

transmiten entre sujetos de derecho denominados acreedor y deudor..."²

De igual forma, el autor Rogina Villegas manifiesta que la cesión de deudas es una institución de derecho moderno "Implica una forma de transferencia de la obligación por cambio de deudor, pero sin alterar la relación jurídica, la cual continúa subsistente en principio. Se distingue de la novación en que ésta implica una forma de extinción de las obligaciones, en tanto que la cesión de deudas sólo constituye una manera de transmisión de las mismas".³

La cesión de deudas está contemplada en los siguientes preceptos del Código Civil para el Distrito Federal.

ARTICULO 2052.- "Se presume que el acreedor consiente en la sustitución del deudor cuando permite que el sustituto ejecute actos que debía ejecutar el deudor, como pago de réditos, pagos parciales o periódicos, siempre que lo haga en nombre propio y no por cuenta del deudor primitivo."

ARTICULO 2053.- "El acreedor que exonera al antiguo deudor, aceptando a otro en su lugar, no puede repetir contra el primero, si el nuevo se encuentra insolvente, salvo convenio en contrario."

² BORJA SORIANO, Manuel. Teoría de las Obligaciones. Decimotercera edición. Porrúa, México 1991. p. 575

³ ROGINA VILLEGAS, Rafael. Compendio de derecho civil, Tercer tomo. Quinta edición. Porrúa, México, 1974. p. 461.

ARTICULO 2054.- "Cuando el deudor y el que pretenda sustituirlo fijen un plazo al acreedor para que manifieste su conformidad con la sustitución, pasado ese plazo sin que el acreedor haya hecho conocer su determinación, se presume que rehúsa."

ARTICULO 2055.- "El deudor sustituto queda obligado en los términos en que lo estaba el deudor primitivo; pero cuando un tercero ha constituido fianza, prenda o hipoteca para garantizar la deuda, estas garantías cesan con la sustitución del deudor, a menos que el tercero consienta en que continúen."

ARTICULO 2056.- "El deudor sustituto puede oponer al acreedor las excepciones que se originen de la naturaleza de la deuda y las que le sean personales, pero no puede oponer las que sean personales del deudor primitivo."

ARTICULO 2057.- "Cuando se declara nula la sustitución del deudor, la antigua deuda renace con todos sus accesorios, pero con la reserva de derechos que pertenecen al tercero de buena fe."

Cabe decir que ninguna verdadera cesión de deuda podría existir antes de la adhesión del acreedor. El deudor original podrá conseguir que otro se obligue frente a él a pagar su deuda, pero no le habrá trasmitido esa

deuda en tanto el acreedor no consienta en ello. Por lo que es absolutamente necesario que el acreedor consienta de una manera expresa o tácita, debido a que la sustitución de deudor implica una alteración esencial en cuanto a la posibilidad de ejercitar el crédito mismo.

Es necesario enunciar los requisitos del consentimiento tácito, en razón de que dicho consentimiento puede configurarse en esta forma de transmitir obligaciones.

REQUISITOS DEL CONSENTIMIENTO TACITO :

- a) Que proponga la cesión de deuda al acreedor.
- b) Que el deudor no se niegue expresamente.
- c) Que el acreedor autorice que el posible sustituto del deudor primitivo realice actos que le correspondan a éste.
- d) Que los actos hechos por el tercero sean a nombre propio y no por cuenta del deudor original.

EFFECTOS O CONSECUENCIAS DE LA CESION DE DEUDAS

1. El deudor original sale de la relación jurídica y queda exonerado de la deuda. No pudiendo requerir el cumplimiento de la antigua obligación ni en el supuesto de que el nuevo deudor resultare insolvente, a menos que se demuestre que el deudor original actuó

con dolo, el cual vicia la voluntad y anula el acto jurídico.⁴

2. El deudor sustituto queda obligado en los términos en que lo estaba el primitivo; esta consecuencia es un efecto natural de la transmisión de la relación jurídica, que continúa subsistente sin afectarse en lo principal.⁵

3. El sustituto puede oponer las excepciones que se originen de la naturaleza misma de la obligación, pero no puede oponer aquellas que sean exclusivamente personales del deudor primitivo.⁶

Con lo anteriormente transcrito, podemos interpretar que en dicha figura se establecen dos características esenciales:

1. En materia civil, la cesión de deudas se da siempre y cuando se cuente con el consentimiento tácito o expreso del acreedor de la deuda, pero también se puede oponer a ello si presume que no se le garantiza la recuperación del crédito.

2. El deudor sustituto debe asumir dichos compromisos a título personal, desligando de los mismos al antiguo deudor, excepto los que se originaron de actos de mala fe o dolosos.

⁴ BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. ob. cit. p. 442.

⁵ ROGINA VILLEGAS, Rafael. Compendio de Derecho Civil, Tercer tomo. Quinta edición. Porrúa, México, 1974. pp. 468-469.

⁶ *Ibidem*.

Cabe advertir, que la gran diferencia entre la materia civil y la presente investigación, en cuanto a la cesión de deudas, es que en la primera existe la posibilidad de sustituir al deudor o deudores cuando éstos se hayan insolventes o imposibilitados para sufragar la(s) obligación(es) contraída(s). Y en este estudio, no se constituye esta situación o hipótesis, ya que los deudores no pueden transmitir una obligación que contrajeron, la cual en estricto sentido no les pertenece de derecho sino de hecho, en razón a la constitución de la garantía hipotecaria que tiene a su favor el propio Instituto, si la misma no se otorga o formaliza entre titulares de créditos, es decir que el deudor primitivo transmitirá la deuda sólo a un derechohabiente acreditado o un titular de crédito en línea II (compra a terceros), garantizando con ello la recuperación de los financiamientos. También discrepa este estudio del derecho común, en el sentido que para sustituir algún deudor en el INFONAVIT es imprescindible el consentimiento expreso del mismo Instituto a través del Area de Titulación perteneciente a la Gerencia de Contratos, por lo que no se puede considerar la figura del consentimiento tácito, como en la figura de cesión de deudas anteriormente aludida.

Con lo anterior, se puede desprender que el propio Instituto tiene una alternativa para evitar la cartera vencida, así como el disminuir o en el mejor de los casos, evitar la ocupación irregular de las viviendas financiadas por el mismo. Es necesario mencionar que, si dicha posibilidad se constituyera,

beneficiaría tanto a deudores como a los titulares de créditos para compra a terceros, aumentando la gama de posibilidades y transparencia en la selección de una vivienda para los segundos, logrando también regularizar y recuperar los créditos morosos, la reasignación de viviendas, así como incrementar los recursos destinados al otorgamiento de créditos o financiamientos personales o conyugales.

4.2. FUNDAMENTACION DE LA SUSTITUCION DE DEUDOR

En el capítulo anterior, pudimos distinguir que el sustento legal para la sustitución de deudor en créditos otorgados por el INFONAVIT se encuentra estipulado en el Artículo 49 de la Ley del citado Instituto. Es menester para su estudio, volver a citar el Artículo en comento, el cual dice lo siguiente:

"Los créditos que otorgue el Instituto se darán por vencidos anticipadamente cuando sin su consentimiento los deudores enajenan o gravan las viviendas en favor de personas que no tengan el carácter de derechohabientes y sin que haya mediado autorización previa de aquél, para garantizar el pago de créditos concedidos. En caso de que arrienden las viviendas o transmitan su uso por cualquier título o incurran en violación de cualesquiera de las causas consignadas en los contratos respectivos, será motivo de rescisión."

"Tratándose de créditos otorgados para la adquisición de vivienda financiada directamente por el Instituto, éstos se darán por cancelados y el contrato rescindido si los deudores incurren en alguna de las causales señaladas en el párrafo anterior, por lo que el deudor o quien ocupe la vivienda deberá desocuparla en un termino de 45 días naturales contados a partir de la fecha en que se reciba el aviso respectivo."

"En el caso del párrafo anterior, las cantidades que hayan cubierto los trabajadores hasta la fecha en que se desocupe la vivienda, se aplicarán a favor del instituto a título de pago por el uso de la propia vivienda."

De igual manera, es importante señalar que el punto central del presente trabajo de investigación es interpretar dicho Artículo a contrario sensu. Por tal motivo, consideramos de suma importancia realizar la interpretación jurídica del precepto citado, partiendo de nociones doctrinarias sobre el término en latín contrario sensu.

Ahora bien, desde un punto de vista gramatical el vocablo contrario

sensu significa "... ir en contra de lo ya establecido o de la ya preceptuado..."⁷

Desde un punto de vista legal, el jurista mexicano Ernesto Gutiérrez y González señala que el término contrario sensu se refiere "... a dar una interpretación diferente a todo aquel precepto o normatividad previamente establecida..."⁸

Por su parte el autor Eduardo García Maynez manifiesta que el vocablo en comento se aplica "... a todas aquellas situaciones o circunstancias jurídicas que pueden ser susceptibles de modificarse por personas doctas en la materia..."⁹

Cabe señalar que, en el derecho romano las interpretaciones jurídicas en sentido contrario, eran sumamente escasas debido a que "... la normatividad y las instituciones que se dieron en dicho sistema, eran elaboradas o estructuradas por el Senado y aprobadas por los diversos emperadores, los cuales estimaban tener atribuciones divinas, por lo cual se considera que todo aquello que decidieran era perfecto, carente de todo error, falla o imperfección, (...) por lo cual resultaba innecesaria y hasta mal vista por la sociedad romana, toda aquella disidencia de opinión contraria a la

⁷ TERAN, Juan Manuel. *Filosofía del Derecho*. Decimoprimer edición. Porrúa, México, 1989, p. 42.

⁸ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. *Derecho de las Obligaciones*. Decimonovena edición. Cajica. Puebla, México, 1989, p. 92.

⁹ GARCÍA MAYNES, Eduardo. *Diálogos Jurídicos*, Segunda edición. Porrúa, México, 1991, p. 213.

voluntad de los Cesares o del Senado...¹⁰

Para continuar nuestro estudio, es necesario realizar la interpretación a contrario sensu del Artículo 49 de la Ley del INFONAVIT, en lo relativo a la consideración radical que dicho Instituto toma, para aquellos derechohabientes que omiten el pago de sus obligaciones crediticias para con él; en virtud que éste puede cancelar y rescindir las relaciones jurídicas o acuerdos de voluntad que tiene con los trabajadores, además de tener la potestad de quitarles la vivienda que les otorgó, haciendo con ello válida la garantía hipotecaria. Cuando lo más adecuado sería instrumentar una serie de mecanismos o instancias jurídicas que eviten las prácticas de especulación de las viviendas, las invasiones ilegítimas, el abuso en la ocupación o destino de las viviendas, realizadas frecuentemente, y con las que el Instituto pueda actuar con eficiencia; evitándose con ello conflictos sociales y políticos.

Una posibilidad a lo anteriormente expuesto, sería que INFONAVIT concediera la autorización expresa para sustituir al deudor en los créditos otorgados, con dicha medida se beneficiaría tanto a los deudores como a los titulares de los créditos de Línea II o para compra a terceros, logrando con

¹⁰ BERNAL, BEATRIZ Y LEDESMA, José de Jesús, *Historia del Derecho Romano y de los Derechos Neorromanos*. Quinta edición. Porrúa, México, 1992, pp 133-134.

ello regularizar y recuperar los créditos emitidos, la reasignación de viviendas, así como el posible incremento de los recursos con los que se cuenta para el otorgamiento de créditos o financiamientos.

Es importante destacar que con la autorización de este procedimiento o mecanismo, se brindará a los titulares de créditos irregulares, la alternativa de transmitir a otro derechohabiente acreditado, la obligación de pago ante su imposibilidad o negativa de hacerlo, además de acercar a los demandantes de vivienda una serie de alternativas para que éstos ejerzan su crédito en tiempo y forma, atendiendo entre otras a sus necesidades de ubicación y presupuesto.

Pero no sólo con hablar de la autorización del INFONAVIT para realizar estas operaciones se comprende realmente la interpretación del primer párrafo del Artículo 49 en sentido contrario; sino debemos desmembrar el precepto parte por parte para poder entender perfectamente la interpretación debida y finalidad de la misma, que se pretende en esta investigación.

La primera parte del precepto enuncia "... que los créditos que otorgue el Instituto se darán por vencidos anticipadamente cuando sin su consentimiento los deudores enajenan o gravan las viviendas..."

La interpretación a contrario sensu es, que si el mismo INFONAVIT otorga su consentimiento expreso para la sustitución de deudor se concibe la posibilidad de enajenar o transmitir los derechos reales de las viviendas. Es decir que, para llevar a cabo tal operación el INFONAVIT debe autorizarlo.

La segunda parte enuncia "... la enajenación de las viviendas en favor de personas que no tengan el carácter de derechohabientes, es decir, en sentido contrario a la interpretación, es que si se pueden transmitir las viviendas a derechohabientes del INFONAVIT, o mejor aún, a titulares de créditos para compra a terceros como internamente se les conoce en el Instituto.

La tercera parte argumenta "... y sin que haya mediado autorización previa", atendiendo a nuestra forma de interpretar, entendemos que se pueden enajenar las viviendas o créditos otorgados por este Instituto, siempre y cuando exista autorización expresa del área Institucional respectiva.

La cuarta parte enuncia "... para garantizar el pago de los créditos concedidos", esto quiere decir que la prohibición para enajenar los financiamientos otorgados, es en pro del interés o finalidad que persigue el mismo Instituto en cuanto a la recuperación de los créditos concedidos.

Es necesario comentar que, el otorgamiento de créditos no depende de la recuperación de los mismos, porque si esto fuera, este organismo de seguridad social no tendría la posibilidad de otorgar ningún tipo de financiamiento. Ahora bien, interpretando a contrario sensu esta parte del precepto debemos dejar claro, que al autorizar la transmisión de los inmuebles a favor de titulares de créditos de Línea II, se garantiza totalmente la recuperación del financiamiento a sustituir, en razón de que se autorizaría la enajenación en favor de beneficiarios de un crédito, evitando en gran medida el incremento de la cartera vencida del INFONAVIT.

Es de todos sabido que un alto porcentaje de las viviendas financiadas por el INFONAVIT no son ocupadas por los legítimos propietarios, lo que según la última parte del primer párrafo del Artículo en comento, amerita la rescisión de los contratos de carácter hipotecario o títulos de propiedad signados entre el Instituto y los derechohabientes acreditados lo que; evidentemente contadas ocasiones sucede por el hecho de que se perdería la finalidad de seguridad social para la que fue constituido el INFONAVIT. Es decir, si se hiciera efectiva la garantía hipotecaria a favor de este organismo, se desproveería totalmente a los trabajadores, al despojarlos de sus hogares; por lo que no se debe proteger o consecuentar a los morosos, sino buscar alternativas para requerir el pago sin afectar tan enérgicamente los intereses de los trabajadores. Para evitar lo anterior, hace

tiempo se pensó en una fórmula jurídica que brindaba al deudor moroso la oportunidad de regularizar su situación crediticia o mejor dicho, el permitirles ponerse al corriente en cuanto a las amortizaciones atrasadas.

Dicha fórmula, para nuestro punto de vista, equivocada y absurda, fue "...el celebrar convenios de novación, los que vistos superficialmente ayudaban a los deudores morosos sustituyendo una obligación nueva a la antigua".¹¹ Lo que es inaceptable y lesivo, porque al sustituir una deuda primera o antigua que regularmente se otorgaban por montos bajos, al novarla ésta se reajustaba a valores actuales; lo que evidentemente, no beneficiaba a los deudores por el solo transcurso del tiempo entre el otorgamiento de la vivienda y la actualización de la deuda.

Retomando nuestra interpretación en sentido contrario, los últimos dos párrafos del Artículo en análisis, concluimos que éstos se deben interpretar en el mismo sentido en que fueron explicados los párrafos anteriores.

4.3. AUTORIZACION DE LA SUSTITUCION DE DEUDOR.

Para que el INFONAVIT autorice la sustitución del deudor o traspaso

¹¹ Capítulo Cuarto del Título Cuarto del Código Civil para el D.F. Vigésima sexta edición. Porrúa. México 1993. pp. 388-389.

como se le conoce en el argot de los titulares o beneficiarios de un crédito, el deudor primitivo y el posible sustituto deberán acudir a la Secretaría Técnica, la cual a través de la Gerencia de Bolsa de Vivienda dará una explicación detallada sobre las ventajas y desventajas de la misma, o también a través de los mecanismos de información del INFONAVIT, para que los interesados estén en posibilidad de ponderar los convenientes o inconvenientes de ésta.

Es vital que se considere, que la autorización para sustituir deudor puede concederse independientemente de las veces que el salario mínimo mensual se hayan cubierto o amortizado al crédito primitivo, en lo que más adelante abundaremos; destacando que la incapacidad de pago o desinterés por la vivienda que pueda tener un titular de crédito, surge en ocasiones por las siguientes circunstancias:

- a) Por hallarse desempleado y no poder sufragar la obligación contraída habiendo ya gozado del beneficio de la prórroga.
- b) Por no interesarle la vivienda, en los casos que ya no satisfaga sus intereses de espacio.
- c) Porque le represente más problemas que beneficios el tener la posesión de la vivienda.
- d) Porque tiene interés o necesidad de cambiar de lugar de residencia.

e) Porque la situación económica del acreditado incrementa y por ende sus necesidades también.

f) Porque la vivienda no se encuentre cerca de su núcleo laboral o del núcleo académico de sus beneficiarios, entre otras.

Ahora bien, para que pueda configurarse la autorización para sustituir al deudor, el INFONAVIT solicitará una serie de requisitos que deberán cubrir tanto el deudor primitivo como el posible sustituto, siendo estos los siguientes:

1. REQUISITOS PARA EL DEUDOR PRIMITIVO: Éste deberá presentar en original y copia la siguiente documentación:

a) El título de propiedad, escrituras o cualquier otro instrumento que lo acredite como legítimo propietario de la vivienda.

b) El estado de cuenta actualizado expedido por la Gerencia de Administración de Cartera, independientemente del porcentaje que se haya cubierto hasta antes de la solicitud de la autorización.

c) El certificado de entrega de vivienda cuando se trate de vivienda de Línea I, o recibo de cheque cuando se trate de vivienda de Línea II.

d) Las boletas actualizadas de predio y agua, las cuales se entregarán para efectos de verificar si no existen adeudos en dichos servicios.

e) En caso de que el deudor primitivo esté casado deberá exhibir el acta de matrimonio, para tener conocimiento del régimen por el cual contrajo matrimonio, y en caso de haber contratado en sociedad conyugal se observarán las siguientes disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal:

Artículo 183.- "La sociedad conyugal se regirá por las capitulaciones matrimoniales que la constituyan, y en lo que no estuviere expresamente estipulado, por las disposiciones relativas al contrato de sociedad."

Artículo 184.- "La sociedad conyugal nace al celebrarse el matrimonio o durante él. Puede comprender no sólo los bienes de que sean dueños los esposos al formarla, sino también los bienes futuros que adquieran los consortes."

Artículo 185.- "Las capitulaciones matrimoniales en que se constituya la sociedad, constarán en escritura pública cuando los esposos pacten hacerse copartícipes o transferirse la propiedad de bienes que ameriten tal

requisito para que la traslación sea válida." ¹²

Con lo anteriormente expresado, es importante indicar que si el deudor primitivo está casado bajo el régimen de sociedad conyugal deberán contar con la autorización expresa de su consorte. Ahora bien, si el deudor primitivo lo hace sin contar con dicho consentimiento, entonces ésta se considerará nula, según lo enunciado por el Artículo 190 de la legislación anteriormente citada, dicho numeral a la letra señala: "Es nula la capitulación en cuya virtud uno de los consortes haya de percibir todas las utilidades, así como la que establezca que alguno de ellos sea responsable por las pérdidas y deudas comunes en una parte que exceda a la que proporcionalmente corresponda a su capital o utilidades". ¹³

Por otra parte, cuando el deudor primitivo esté casado bajo el régimen de separación de bienes entonces se entenderá lo dispuesto en el Artículo 212 del Código Civil para el Distrito Federal, el cual estipula que: "En el régimen de separación de bienes los cónyuges conservarán la propiedad y administración de los bienes que respectivamente les pertenecen; y por consiguiente, todos los frutos y accesiones de dichos bienes no serán

¹² Los preceptos legales antes citados pertenecen al Capítulo quinto del Título Quinto del Código Civil para el DF Sexagésima segunda edición. Porrúa. México 1993, pp. 79-80

¹³ Idem.

comunes, sino de dominio exclusivo del dueño de ellos".¹⁴

f) Cuando el deudor primitivo no esté casado, entonces deberá presentar su acta de nacimiento.

g) También deberá exhibir una identificación oficial para comprobar que es el titular del crédito o su cónyuge quien solicita la autorización para sustituirse como deudor.

2. - REQUISITOS PARA EL POSIBLE SUSTITUTO.- Éste deberá presentar la siguiente documentación:

a) Carta de Asignación de Crédito, con la que podrá comprobar que efectivamente es beneficiario de un financiamiento por parte del INFONAVIT, además de manifestar su voluntad de sustituir al deudor primitivo en cuanto a la obligación de pago para con el propio Instituto.

b) Una identificación personal, con la que se comprobará su personalidad.

Cabe hacer mención que estos requisitos deben ser presentados personalmente por los interesados, su cónyuge o su representante legal, de conformidad a lo establecido en el primer párrafo del inciso "C" de la Regla

¹⁴ El precepto legal referido pertenece al Capítulo quinto del Título Quinto del Código Civil para el D.F. Sexagésima segunda edición. Porrúa, México 1993, p. 84.

Segunda para el Otorgamiento de Créditos a los Trabajadores Derechohabientes del INFONAVIT, que a la letra dice: "Los créditos solamente podrán ser solicitados, tramitados y obtenidos en forma personal por los propios trabajadores, o a través de representantes debidamente acreditados".

Una explicación más que se debe brindar al deudor primitivo es lo establecido el último párrafo del Artículo 47 de la Ley del INFONAVIT el cual enuncia que "...los trabajadores podrán recibir crédito del Instituto por una sola vez", lo que representa para el deudor primitivo perder toda relación con el INFONAVIT en cuanto al otorgamiento de crédito. Además de informar tanto al solicitante como a los funcionarios y empleados del Instituto, que no es imprescindible o necesario que el deudor primitivo haya liquidado o amortizado cierto porcentaje del crédito que le fue otorgado, puesto que al momento de formalizar la operación, el Área de Crédito respectiva deberá realizar el cálculo exacto sobre la cantidad que se retendrá a favor del INFONAVIT del deudor primitivo por concepto de saldo insoluto o deuda que tiene para con el Instituto, lo que en esencia es uno de los beneficios que se obtienen con este mecanismo, es decir, financieramente el Instituto por autorizar la sustitución de deudor obtiene como ventaja la liquidación del saldo del crédito primitivo (en muchas ocasiones el crédito es irregular), reteniendo del monto de crédito del sustituto o nuevo deudor, la cantidad que

adeuda el deudor primitivo según el estado de cuenta actualizado, siempre y cuando el financiamiento que se aplicará al saldar la deuda sea suficiente, en su defecto el deudor sustituto pagará la diferencia que exista. Pero si el crédito es superior al valor determinado por el avalúo bancario, el Instituto se sujetará sólo a dicho valor ; apercibiendo a los interesados que todo arreglo o convenio al que se sujeten, será ajeno totalmente a la competencia del INFONAVIT.

Otra de las cosas que beneficia y más interesa a los titulares sustituibles, es que en algunos casos, logran obtener, cierta ganancia en monetario, siendo ésta la diferencia entre la deuda del crédito primitivo y el monto de crédito del promitente sustituto, producto proveniente de la plusvalía tanto del terreno como del inmueble, mejoras y el buen estado de conservación del mismo. Esta ganancia la entregará el Instituto mediante cheque certificado que expide a nombre del propietario de la vivienda, provocando con ello mayor seguridad en la formalización para los contratantes. Sin embargo, regularmente estos contratantes para aceptar dicha operación, pactan la entrega de cantidades adicionales lejos del arbitrio y vigilancia del INFONAVIT; derivado de lo anterior los empleados institucionales que los asesoran en sus trámites, los apercibirán que el Instituto no será responsable de ningún acuerdo o convenio extraordinario a la metodología institucional. Para formalizar la enajenación de la vivienda el

Instituto realiza, mediante las instancias necesarias, el avalúo y el dictamen técnico del inmueble, lo que le permite conocer las condiciones reales y valor actual de éstos.

En lo que respecta al procedimiento para que el INFONAVIT otorgue la autorización de sustitución de deudor correspondiente, es importante destacar que, tanto el deudor primitivo como el posible sustituto deberán esperar la respuesta a la solicitud de la Oficina de Titulación; y en un plazo aproximado de dos o tres días el deudor primitivo recogerá la carta de instrucción en la misma Oficina, la que contendrá la autorización o negativa de la solicitud, identificándose debidamente con el personal que le atienda; dicho documento será necesario para proceder con el trámite respectivo, ya sea la sustitución del obligado principal y formalización de ello, o bien la conminación al acreditado en Línea II de buscar otra vivienda para que ejerza su crédito.

Esta carta de instrucción se entregará sólo al deudor primitivo legítimo o a su cónyuge, esto para evitar que alguna persona con interés obscuro en la operación lo pueda hacer, lo que evidentemente se hace para protección de los intereses de los titulares o propietarios.

El deudor primitivo al tener en su poder dicho documento, deberá

entregarlo a su posible sustituto o interesado, con la finalidad de que éste entregue junto con la carta de instrucciones la documentación necesaria para continuar con el procedimiento de evaluación y valuación de la vivienda, y así obtener fecha para la formalización de la operación en las oficinas respectivas.

Es de importancia mencionar que el deudor primitivo al momento de formalizar la sustitución, deberá solicitar a la Gerencia de Administración de Cartera el saldo insoluto actual que tenga para con el INFONAVIT, en razón de que el tiempo que pueda pasar para formalizar no le perjudique; porque independientemente de la intención o voluntad que se tenga para llevar a cabo la operación, el INFONAVIT continúa contabilizando las amortizaciones omitidas, agregándole los intereses moratorios respectivos durante el tiempo en que se cuente con los recursos para el pago o finiquito de la operación; situación que no debería suceder, en razón de que el tiempo que el Instituto se tarde en formalizar las operaciones pendientes sea por la causa que fuere, como la falta de recursos económicos, el número elevado de operaciones en lista de espera, la lentitud por parte de los empleados en recabar lo necesario para que se lleve a cabo, etc., es totalmente ajena y fuera del alcance de los interesados, lo que resulta peor y reprobable es que las consecuencias derivadas del tiempo que transcurra para la firma de los contratos correspondientes, las padecen directamente los derechohabientes, siendo que el INFONAVIT es el único responsable de ello; por lo que es importante hacer del conocimiento de los acreditados que existen instancias a las que se

puede recurrir en caso de que alguna resolución, acción u omisión institucional lesione la esfera jurídica del trabajador, como son la Comisión de Inconformidades y Valuación del INFONAVIT, mediante el recurso administrativo denominado "DE INCONFORMIDAD", lo que en páginas precedentes se señaló, o bien recurrir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F., o en última instancia al juicio de amparo. Si al Juicio de Garantías, derivado de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 14 de Noviembre de 1996, emitió dos tesis jurisprudenciales con números 27/97 y 28/97 que revolucionan el Juicio de Amparo, al considerar a todos los organismos del sector público como autoridades cuyos actos pueden ser revisados por jueces federales. Siendo que cualquier gobernado a quien le afecten actos de empresas Paraestatales podrá promover el juicio de garantías, para que la autoridad correspondiente determine la constitucionalidad de dichas acciones. Por lo tanto, "para determinar si un acto de un organismo de la Administración Paraestatal es acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, el juez federal deberá analizar si dicho acto modifica de alguna manera la esfera jurídica de los gobernados".

1. VENTAJAS DE AUTORIZACION DE SUSTITUIR DEUDORES.

Dentro del rubro de ventajas que se dan con la sustitución de deudor en créditos otorgados por el INFONAVIT, podemos

destacar las siguientes:

- a) Se evita la ocupación irregular de las viviendas.
- b) Así como la omisión permanente o parcial de la amortización a los créditos otorgados.
- c) Se evita la invasión de las viviendas.
- d) Se evita el abuso o especulación sobre las viviendas.
- e) Provoca la recuperación de los créditos otorgados por el INFONAVIT, reteniendo del monto del crédito del nuevo deudor, el equivalente al saldo insoluto del deudor primitivo.
- f) Se incrementan en alguna medida los recursos destinados al otorgamiento de créditos.
- g) Se atienden las necesidades de ubicación y presupuesto de los derechohabientes beneficiados con un crédito para compra a terceros.
- h) Evita la omisión en la conservación física de las viviendas.
- i) Brinda la oportunidad a los titulares primitivos de deslindarse de la obligación de pago, en caso de que les cause problemas.
- j) Otorga la posibilidad al deudor primitivo de obtener en monetario la plusvalía y conservación del inmueble.
- k) Provoca la transparencia y libre albedrío en el ejercicio de los créditos en Línea II, en cuanto a la selección de la vivienda

por parte de los derechohabientes seleccionados.

Es necesario advertir, que esta fórmula o mecanismo no está ideado para que los interesados en la sustitución de deudor lucren por la autorización en la cesión de la deuda, sino que es un mecanismo destinado a apoyar a los propietarios de una vivienda, que le representa más perjuicios que beneficios el tenerla, siempre y cuando se cumpla con los requisitos anteriormente expuestos.

4.4. ANALISIS COMPARATIVO ENTRE LA FUNDAMENTACION VIGENTE DE LA SUSTITUCION Y LA REFORMA A DICHO SUSTENTO

Por último es importante mencionar, que para el primero de Julio del presente año, entrarán en vigor una serie de reformas a la Ley del INFONAVIT, situación que no exime al Artículo 49 ; punto vertebral de nuestro estudio.

En este orden de ideas, se considera de suma importancia hacer un análisis comparativo entre el texto vigente del precepto en comentario y la reforma propuesta a su primer párrafo, así como las ventajas y desventajas que se provocarían en tres aspectos; el primero, para los titulares de crédito en cuanto a la posibilidad de enajenar su vivienda, el segundo en cuanto a la

gama de posibilidades que tendrían los beneficiarios de créditos en Línea II, y el tercero y último, en cuanto a los beneficios que surjan para el propio INFONAVIT.

Si dicha propuesta prosperara, se constituiría una eficiente alternativa para que otra persona con mayor capacidad económica pueda satisfacer tanto su necesidad habitacional, redundando el beneficio para el INFONAVIT, ya que habría la posibilidad de regularizar y recuperar los créditos que hubiese emitido.

Para realizar dicho estudio, es importante recordar al texto vigente del Artículo en cuestión, así como el mencionar y analizar el texto propuesto sobre dicho Artículo, considerando que los legisladores han hecho innumerables reflexiones para que el Artículo 49, quede estructurado de la siguiente manera:

TEXTO PROPUESTO

Artículo 49.- "LOS CREDITOS QUE OTORQUE EL INSTITUTO, SE RESCINDIRÁN, Y POR LO TANTO SE DARAN POR VENCIDOS ANTICIPADAMENTE, CUANDO SIN SU AUTORIZACION LOS DEUDORES ENAJENEN, INCLUIDA LA PERMUTA O GRAVEN SU VIVIENDA, ASI COMO CUANDO INCURRAN EN CUALESQUIERA DE LAS CAUSALES DE

VIOLACION CONSIGNADAS EN LOS CONTRATOS RESPECTIVOS."

Primeramente, los créditos que otorga el INFONAVIT en cuanto a su metodología corresponden a dos actos diferentes, uno financiero-administrativo y el otro jurídico, por lo tanto, el referirse a la rescisión de un crédito es totalmente erróneo, en razón que los financiamientos individuales se pueden cancelar y no rescindir, es decir, el Instituto al otorgar o conceder un crédito debe contar con los recursos financieros que lo respalden, después se contabiliza dicho egreso, el cual por alguna razón legal y metódica se puede cancelar en cuanto a disponibilidad de recursos, por ejemplo, el falsear información en la solicitud de crédito, etc., esto trae como consecuencia la cancelación contable del egreso. Una situación clara de ello es cuando un acreditado termina de amortizar o pagar el crédito que se le otorgó, administrativamente se le proporciona un comunicado o carta de cancelación del crédito, y después mediante el aviso respectivo, se hace del conocimiento al Área Jurídica y ésta realiza lo necesario para cancelar el gravamen hipotecario; y más aún, al momento de otorgar un crédito se llevan a cabo los trámites necesarios para la formalización de ello, pero una cosa es el ejercicio del crédito o pago a quien corresponda (tercero) del financiamiento otorgado, y otra muy diferente es la elaboración y firma del contrato respectivo que en su caso y por razones fundamentadas se puede rescindir; esto evidencia que se trata de dos actos diferentes, porque en primer lugar por lógica pura se

debe cancelar el crédito "X" y por ende a posteriori se solicita la rescisión del contrato celebrado. Fortaleciendo la crítica anterior, según el diccionario español de sinónimos y antónimos,¹⁵ uno de los antitéticos de la palabra "otorgar" es "cancelar".

Por otro lado, en el texto propuesto del párrafo reformado del Artículo en comento, ya no se contempla el gravar o enajenar las viviendas en favor de personas que sean derechohabientes al INFONAVIT; con esta reforma se le da la posibilidad al titular del crédito de enajenarlo o transmitirlo en favor de persona que no tenga dicho carácter, cuestión que me parece peligrosa puesto que lo más importante para conceder la sustitución de deudor en créditos otorgados por este Instituto o por cualquier otra entidad financiera, es el garantizar el cumplimiento de la obligación de pago por parte del deudor sustituto, mediante el cumplimiento de ciertos requisitos, los cuales de ninguna manera se especifican en el párrafo reformado, lo que sin duda provocará a partir de la vigencia de la nueva ley grandes conflictos para el INFONAVIT.

Para concluir estas consideraciones, tampoco la mencionada reforma hace referencia que la enajenación de los derechos reales de las viviendas, a

¹⁵ Diccionario Español de Sinónimos y Antónimos. Federico Carlos Sainz de Robles. Octava edición - Décimo cuarta reimpresión. Aguilar. Madrid, España. 1988. p. 795.

través de la sustitución de deudor se autorice para "garantizar el pago de los créditos concedidos", por lo que se intuye, que los ideólogos de la revisión de la Ley pasaron por alto que en todo crédito o financiamiento concedido se debe garantizar de alguna forma la recuperación del mismo. Abundando en lo anterior, si en estas modificaciones o reformas se brinda la posibilidad de enajenar a favor de cualquier persona interesada, la propiedad y posesión de la vivienda, deberá analizarse a profundidad qué porcentaje de ellas cumplirán con el perfil para ser sujeto de crédito o simplemente serán lo suficientemente solventes, cumpliendo con la normatividad institucional establecida para el efecto, con lo que se garantizará la recuperación de los créditos en los que se sustituya al deudor.

Cabe hacer mención, que los párrafos segundo y tercero del Artículo 49 de la Ley Constitutiva del INFONAVIT no sufrirán ninguna modificación o reforma al respecto.

Otra característica importante que reviste este supracitado mecanismo, es que éste sólo se puede lograr con créditos otorgados en la extinta Línea I, la Línea II y posiblemente la Línea III (colectiva), por las siguientes reflexiones que se enuncian:

PRIMERA.- Recordemos que los créditos de Línea I consistían en que

el Instituto entregaba las viviendas directamente al acreditado, lo cual se comprobaba mediante el documento denominado "Certificado de Entrega de Vivienda" y el Título de Propiedad correspondiente, lo que demuestra que en este tipo de financiamiento imperaba el arbitrio y decisión unilateral por parte del INFONAVIT en cuanto al tipo y ubicación de las viviendas que se otorgaban, y que se entregaban a los acreditados independientemente de la satisfacción o conveniencia de ellos, lo que en términos generales agredía la libre elección de los beneficiarios; sin embargo esta era la forma en que operaba el Instituto y así se atendió mucha demanda de habitación cómoda e higiénica para la clase trabajadora. Ahora bien, considerando que la unilateralidad mencionada provocaba, si no inmediatamente, sí con el paso del tiempo el disgusto o desinterés del titular sobre la vivienda otorgada, por tanto es muy factible que estos beneficiarios se inclinen por la figura de sustitución de deudor en protección de su patrimonio.

SEGUNDA.- Recordemos también, que en los financiamientos otorgados en Línea II si existe la libertad de elección para los acreditados en cuanto a la vivienda en la que desean ejercer su crédito, pero este beneficio resulta superado en muchas ocasiones por el solo transcurso del tiempo, en detrimento de los intereses institucionales, por algunas razones como: que el titular del crédito pierda su relación laboral; que la vivienda ya no cumpla sus necesidades de espacio; cuando el tener el inmueble represente más

problemas que beneficios para el propietario; cuando el trabajador tenga necesidad de cambiar de lugar de residencia; que los requerimientos académicos o laborales de los beneficiarios del titular cambien, etc., etc. Situaciones que orillan a los beneficiarios a incurrir en las prohibiciones establecidas en los contratos respectivos; por lo que sería conveniente adecuar los sistemas financieros del Instituto para un bien común, además de brindar a éstos la oportunidad de mejorar sus condiciones de vida, mediante la autorización institucional para enajenar su vivienda, para que con lo obtenido por la sustitución les sirva para adquirir un terreno y en él construyan una vivienda de acuerdo a sus necesidades, lo destinen para el enganche de otro inmueble, o le den el uso que más convenga a sus intereses.

TERCERA.- Por otro lado, probablemente podemos considerar la sustitución de deudor en la Línea III de financiamiento, tomando como justificaciones algunos de los argumentos antes mencionados, siempre y cuando el crédito en esta modalidad se hubiere ejercido en forma simultánea con otros acreditados, lo que se conoce como la constitución de fideicomisos para la adquisición en forma colectiva del predio en donde se desarrollarán las viviendas; en virtud de que en estos supuestos los acreditados no construyen directamente la vivienda, lo que en estricto sentido debería ser, sino mediante los servicios de empresas constructoras.

CUARTA.- Finalmente, excluiríamos de la multitudada figura de sustitución a los créditos en líneas IV y V, por considerar muy difícil que un trabajador, cuando haya destinado su crédito para la remodelación o mejora de su vivienda piense en sustituir la deuda, en razón que el espíritu de esa modalidad de financiamiento es el adaptarla a sus necesidades y gusto. De igual manera un trabajador que ejerza su crédito para la sustitución de pasivos, difícilmente querrá ser sustituido en la deuda, en virtud que por lo regular en estos casos, las viviendas adquiridas por el primer crédito son de interés medio o superior.

En cuanto a la ventajas que traería dicha reforma, tenemos las siguientes:

1. El INFONAVIT protegería su garantía hipotecaria;
2. Se daría una pluralidad de opciones en la selección de su vivienda a los derechohabientes acreditados;
3. Se ampliarían las posibilidades de los trabajadores al incorporarlos a un mercado abierto de vivienda.
4. Habría mayor transparencia en la captación y administración de recursos.
5. Habría una simplificación administrativa en cuanto a los trámites de otorgamiento de crédito.

6. Habría mayor certeza en cuanto a la administración de recursos.
7. Fortalecería la administración financiera del Instituto.
8. Habría mayor protección a los derechos de los trabajadores.
9. Habría un saneamiento en las finanzas del INFONAVIT.
10. Habría mayores recursos financieros para el otorgamiento de créditos.
11. Habría mayor acceso de trabajadores a los créditos habitacionales del INFONAVIT.
12. Terminarían las irregularidades en el procedimiento de pago de créditos otorgados por el Instituto en comento.

Las cuales, son superadas con la presente investigación, porque no sólo se exponen esas, sino algunas más que señalamos explícitamente en el cuerpo de este documento, además de señalar el cúmulo de desventajas de la referida reforma.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El INFONAVIT tiene como objetivo principal otorgar a los trabajadores crédito barato y suficiente para adquirir una vivienda, construirla, repararla, ampliarla o mejorarla, o bien pagar algún pasivo contraído por cualquiera de los conceptos anteriormente señalados.

SEGUNDA.- Se considera muy importante promover o incentivar la adecuación de los esquemas financieros y jurídicos que actualmente opera el INFONAVIT, en razón de que la mayoría de los mismos fueron ideados tiempo atrás, lo que evidentemente provoca el surgimiento de problemas, por lo que recomendamos la actualización de la metodología institucional en todos sus ámbitos, en función al avance y evolución de las necesidades de nuestra sociedad, participando en ello con la presente investigación.

TERCERA.- Aun cuando es loable la esencia sociojurídica del Artículo 4o. Constitucional en materia habitacional, este rubro ocupa un lugar preponderante dentro de los múltiples problemas que tiene nuestro país. El papel que ha tenido el INFONAVIT, desde su creación hasta la actualidad ha sido reconocido y muchas ocasiones criticado, pero mientras la interpretación de los preceptos normativos sea cerrada e incongruente no se podrá beneficiar en forma real a los derechohabientes, y esto desafortunadamente

CONCLUSIONES

se ve reflejado en el cúmulo de conflictos que se presentan a diario en este Instituto.

CUARTA.- Manifiesto una crítica muy severa a la figura jurídica empleada para regularizar los créditos morosos, la cual es celebrar convenios de novación con los deudores. Siendo esto inaceptable y lesivo, porque al sustituir una deuda antigua que regularmente se otorgaba por montos bajos, al novarla se contrataba a valores actuales, lo que evidentemente no beneficiaba a los deudores por el solo transcurso del tiempo entre el otorgamiento de la vivienda o el crédito y la actualización de la deuda. Dada la ineficacia de dichas medidas, se han provocado consecuencias irreversibles, puesto que los demás deudores al darse cuenta de la inconveniencia de tal medida, optaron por hacer caso omiso a los requerimientos de pago, lo que aumenta en gran medida la cartera vencida del Instituto.

QUINTA.- Es necesaria la debida interpretación al Artículo 49 de la Ley en comento, para evitar en lo posible las irregularidades u omisiones en la amortización a los créditos otorgados, así como la ocupación ilegítima de las viviendas. Dicha interpretación deberá hacerse a contrario sensu, otorgando la oportunidad a los titulares de los financiamientos de sustituir la deuda en favor de un derechohabiente acreditado, tal situación crearía una

CONCLUSIONES

eficiente alternativa para que este segundo pueda satisfacer su necesidad habitacional, liberando de la obligación de pago al inconforme; con ello se garantiza la transparencia en el ejercicio de los créditos, la recuperación de los mismos y la regularización de los créditos morosos.

SEXTA.- Con la implementación de esta figura, considero que los beneficios serán palpables, reflejándose en los siguientes aspectos: se evitará la ocupación ilegítima de las viviendas, la omisión en el pago de los créditos, se incrementarán los recursos destinados al otorgamiento de financiamientos, se atenderán las necesidades de ubicación y presupuesto de los derechohabientes con créditos de Línea II y se evitará el deterioro de las viviendas abandonadas, entre otros; lo que vendría a conformar un prometedor paliativo dentro de la compleja necesidad habitacional que existe a nivel nacional.

SÉPTIMA.- Es necesario advertir, que esta fórmula o mecanismo no está ideado para que los interesados en la sustitución de deudor lucren por la autorización en la cesión de la deuda, sino que es un mecanismo destinado a apoyar a los propietarios inconformes, siempre y cuando se cumpla con los requisitos anteriormente expuestos.

OCTAVA.- En cuanto a la reforma propuesta al primer párrafo del

CONCLUSIONES

Artículo 49 de la Ley del INFONAVIT, que entrará en vigor el 1º de julio del presente año, me parece riesgosa, porque que según nuestra interpretación con esto se le brindará la posibilidad a los deudores de enajenar o transmitir las viviendas o créditos otorgados en favor de cualquier tercero; en virtud que lo más importante al conceder la sustitución de deudor en créditos otorgados por este Instituto o por cualquier otra entidad financiera, es el garantizar el cumplimiento de la obligación de pago por parte del deudor sustituto.

NOVENA.- Esto no está en contra de la reforma mencionada en la conclusión anterior, pero reparo que la misma demuestra a todas luces la falta de profundidad y consulta por parte de los ideólogos, sobre el funcionamiento jurídico-administrativo del INFONAVIT.

DÉCIMA.- A partir del segundo bimestre del año en curso, se revoluciona el Juicio de Amparo, al considerar a todos los organismos paraestatales como autoridades, cuyos actos pueden ser revisados por jueces federales, lo que brinda una buena dosis de confianza a los gobernados, en cuanto a la disminución de las injusticias en el proceder de nuestras autoridades del sector descentralizado, puesto que la Constitución y las Leyes que de ella emanen deben proteger al ciudadano y resguardar sus libertades.

DÉCIMA PRIMERA.- Otra posibilidad para evitar el uso indebido de las viviendas financiadas por este Instituto es el reformar el multicitado Artículo 49 de la siguiente manera:

“Los créditos que otorgue el Instituto se podrán enajenar en favor de personas que tengan el carácter de derechohabiente acreditado, siempre y cuando medie autorización expresa de aquel, para garantizar el pago de los créditos concedidos. En caso de que los titulares trasmitan el uso o derecho del inmueble sin consentimiento del INFONAVIT, éste cancelará los créditos y rescindirán los contratos respectivos, por lo que el deudor o quien ocupe la vivienda deberá desocuparla en un término de 45 días naturales contados a partir de la fecha en que se reciba el aviso respectivo.

En el caso del párrafo anterior, las cantidades que hayan cubierto los trabajadores hasta la fecha en que se desocupe la vivienda, se aplicarán a favor del instituto a título de pago por el uso de la misma.”

DÉCIMA SEGUNDA.- Por conciencia y por así convenir a los intereses institucionales, las autoridades del Instituto de Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, deberán considerar como viable el mecanismo propuesto en la presente tesis, o bien la reforma al artículo 49 de la Ley que los rige.

BIBLIOGRAFIA

- 1) BAEZ MARTINEZ, Roberto. Derecho de la Seguridad Social. Segunda edición. Trillas. México, 1991.
- 2) BEJARANO SANCHEZ, Manuel. Obligaciones Civiles. Tercera edición. Harla. México, 1984.
- 3) BERNAL, BEATRIZ Y LEDESMA, José de Jesús. Historia del Derecho Romano y de los Derechos Neorromantistas. Quinta edición. Porrúa. México, 1992.
- 4) BORREL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano. Tercera edición. Sista. México, 1992.
- 5) BUEN LOZANO, Néstor de. Derecho del Trabajo. Novena edición. Porrúa. México, 1992.
- 6) CALVO NICOLAU, Enrique. Seguridad Social e INFONAVIT. Segunda edición. Themis. México, 1990.
- 7) CARRASCO IRIARTE, Hugo. Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal. Cuarta edición. Themis. México, 1994.
- 8) CAVAZOS FLORES, Baltasar. Lecciones de Derecho Laboral. Séptima edición. Trillas. México, 1992.
- 9) CLIMENT, Juan. Formulario de Derecho del Trabajo. Décimo tercera edición. Esfinge. México, 1995.
- 10) CUEVA, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Décimo tercera edición. Porrúa. México, 1993.
- 11) DAVALOS MEJIA José. Derecho del Trabajo. Cuarta edición. Porrúa. México, 1992.
- 12) GARCIA MAYNES, Eduardo. Diálogos Jurídicos. Segunda edición. Porrúa. México, 1991.
- 13) GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Décimo octava edición. Porrúa. México, 1994.

BIBLIOGRAFIA

- 14) GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho de las Obligaciones. Décima novena edición. Cajica. Puebla, México, 1989.
- 15) INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. INFONAVIT 15 años después. México, 1988.
- 16) INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. Manual del Trabajador. Fascículo 2. México, 1982.
- 17) MENDIETA ALATORRE, Angeles. Tesis Profesionales. Décimo cuarta edición. Porrúa. México, 1981.
- 18) ROGINA VILLEGAS, Rafael. Compendio de Derecho Civil. Tercer tomo. Quinta edición. Porrúa. México, 1974.
- 19) SANCHEZ LEON, Gregoria. Derecho Mexicano de la Seguridad Social. Cárdenas, B. C., México, 1987.
- 20) TENA SUCK, Rafael. Derecho de la Seguridad Social. Primer documento. Instituto Mexicano de la Seguridad Social. México, 1986.
- 21) TERAN, Juan Manuel. Filosofía del Derecho. Décimo primera edición. Porrúa. México, 1989.
- 22) TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Sexta edición. Porrúa. México, 1981.

LEGISLACION JURIDICA CONSULTADA

- 1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Centésima octava edición. Porrúa. México, 1996.
- 2) Código Civil para el Distrito Federal. Vigésimo sexta edición. Porrúa. México, 1993.
- 3) Ley Federal del Trabajo. comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Urbina. Septuagésima sexta edición. Porrúa. México, 1996.
- 4) Ley Federal del Trabajo. revisada por Miguel Borrel Navarro. Primera edición. Sista, México, 1996.
- 5) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Décima edición. Porrúa. México, 1990.
- 6) Nueva Ley del Seguro Social, Principales Reglamentos e Instructivos. Primera edición. Ediciones Fiscales ISEF. México, 1996.
- 7) Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Quinta edición. Manufacturas e Impresiones Framoll. México, 1994.
- 8) Disposiciones Legales del INFONAVIT. Novena edición. Atril Excelencia. México, 1993.
- 9) Reglas para el Otorgamiento de Créditos a los Trabajadores Derechohabientes del INFONAVIT. Dist. Metropolitana. México, 1996.
- 10) Reglas a que se Someterán las Promociones de Vivienda. INFONAVIT. Framoll. México, 1991.
- 11) Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda 1993-1994. Secretaría de Desarrollo Social. Única edición, 1993.
- 12) Proyecto del Instructivo para la Presentación y Aprobación de Paquetes de Vivienda en Línea III. INFONAVIT, 1996.
- 13) Sistema de Evaluación y Selección de Demandantes de Crédito INFONAVIT. Circular No. 24. México, septiembre de 1987.
- 14) Reforma a la Fracción XII Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de febrero de 1972.

HEMEROGRAFIA

- 1) CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual Tomo III. Vigésima primera edición. Heliasta. Argentina, 1989.
- 2) ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Editorial Bibliográfica. Argentina, 1976.
- 3) GARRONE, J. Alberto. Diccionario Jurídico. Abeledo-Perrot. Argentina, 1986.
- 4) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV. Porrúa. Quinta edición. México, 1992.
- 5) PINA VARA, Rafael de. Diccionario de Derecho. Décimo octava edición. Porrúa. México, 1992.
- 6) REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. Madrid, 1970.
- 7) SAINZ DE ROBLES, Federico Carlos. Diccionario Español de Sinónimos y Antónimos. Octava edición - Decimocuarta Reimpresión. Aguilar. Madrid, España. 1988.