

199

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO



**“LA NECESIDAD DE REESTRUCTURAR  
Y  
MODERNIZAR EL INFONAVIT”**

**TESIS PROFESIONAL**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A  
**RAYMUNDO CRUZ MALVAEZ**

ASESOR

DR. JOEL SEGURA MATA

MEXICO, D. F.

CIUDAD UNIVERSITARIA 2001

293163





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.

## DEDICATORIA

Con la culminación de este trabajo, termina una faceta de mi vida, en ella participaron directa o indirectamente muchas personas, a todas ellas les agradezco su intervención; sin embargo existen personas que en forma especial me impulsaron a terminarlo, a ellas les quiero agradecer su preocupación, porque en su momento fui su centro de atención al saber que alguien se preocupó por mí y me hicieron sentir muy importante y feliz. Gracias.

Por circunstancias de la vida, no tuve la oportunidad de tener seres queridos, ahora que los tengo, acepto sus consejos y reprimendas. De ellos, tuve su participación y dedicación para que terminara la presente tesis; forman parte de mi vida, ustedes realizaron éste trabajo, es suyo, gracias de nuevo.

Por eso quiero dedicarles con mucho agradecimiento y cariño las siguientes palabras:

Para la mujer que llenó de momentos agradables mi vida y me entregó todo el amor que esperaba y que sigo necesitando. Llegaste a mi vida para corregir mi destino. Te amo, me pediste que terminara mi tesis, pues lo hice por ti, es mi regalo. Dios nunca te abandonará, por que escucha tus plegarias para que continúes con nosotros guiándonos por el mejor camino, porque tienes el coraje y la fe que me faltó. Para ti, Ana Luisa, con todo el amor y cariño te dedico esta tesis.

Para mis hijos Yaris, Eli y Jorge, a quienes quiero y admiro por ser los mejores regalos que he tenido de la vida. Me llenaron de sonrisas y besos, para devolverles sus cariños les dedico este trabajo y les deseo que brillen en el futuro siempre. Alcancen y superen sus sueños con el coraje que los distingue de los demás. Recuerden que mi cariño y amor hacia ustedes es eterno.

Para la Sra. María Luisa Fernández de Ortega, a quien admiro y quiero mucho, con cariño y respeto, le dedico el presente libro.

Para el Lic. Alfredo González Martínez, a quien considero el amigo que me hizo falta, ya que por su insistencia desinteresada y su apoyo, logró que retomara y concluyera esta tesis, la cual sé que no reúne las expectativas que alguna vez me indicó. Sin embargo puse todo mi empeño para realizarla y no defraudarlo. Gracias, su sinceridad me alentó para realizar cambios en mi vida.

Para Elvia Marina y Manuel, que continúen siempre superándose y a Rafael digno ejemplo de fortaleza y persistencia.

Para el Sr. Domingo Jaimes Arriaga, quien me amparó en la infancia, un sincero agradecimiento por todo lo que hizo por mí. Para Verónica y María de los Angeles con mucho cariño.

Para las siguientes personas en su memoria, con quienes me hubiera gustado compartir estos momentos: Ana E. Malvárez Carbajal, Juan Manuel Cruz Oviedo, María Luisa Cruz Oviedo, Jesús Ortega Cervantes. Que en paz descansen, a todos ellos el siguiente pensamiento.

"Hay momentos en que extrañas a una persona tanto que quieres sacarlo de tus sueños y abrazarlo con todas tus fuerzas, espero que sueñes con ese alguien especial, sueña lo que quieras soñar, ve donde quieras ir, sé lo que quieras ser porque tienes tan sólo una vida y una oportunidad para hacer lo que quieras hacer"

# LA NECESIDAD DE REESTRUCTURAR Y MODERNIZAR EL INFONAVIT

INTRODUCCION.....	4
-------------------	---

## CAPITULO PRIMERO

1.- EL INFONAVIT .....	8
------------------------	---

1.1.- ANTECEDENTES DEL INFONAVIT.....	9
---------------------------------------	---

1.1.1.- El Congreso Constituyente de 1917.....	14
--	----

1.1.2.- El Artículo 123 Constitucional.....	17
---	----

1.2.- LEY DEL INFONAVIT, DEL 24 DE ABRIL DE 1972.....	23
---	----

1.2.1.- Como Organismo de Seguridad Social.....	39
---	----

1.2.2.- Sus objetivos Institucionales.....	42
--	----

1.2.3.- La integración del Patrimonio del Fondo.....	47
--	----

1.3.- LA ORGANIZACION INTERNA DEL INSTITUTO EN 1972.....	53
--	----

1.3.1.- La Asamblea General.....	53
----------------------------------	----

1.3.2.- El Consejo de Administración.....	57
---	----

1.3.3.- La Comisión de Vigilancia.....	62
--	----

1.3.4.- El Director General.....	64
----------------------------------	----

1.3.5.- Los Directores Sectoriales.....	67
---	----

1.3.6.- La Comisión de Inconformidades y de Evaluación.....	69
---	----

1.3.7.- Las Comisiones Consultivas Regionales.....	73
--	----

1.4.- ORGANIGRAMA DEL INFONAVIT, EN 1972.....	75
---	----

## CAPITULO SEGUNDO

2.- ORGANISMOS DE SEGURIDAD SOCIAL.....	78
---	----

2.1.- LA NECESIDAD SOCIAL.....	78
--------------------------------	----

2.1.1.- La Mutualidad.....	80
----------------------------	----

2.1.2.- Las Cofradías.....	83
----------------------------	----

2.1.3.- El Montepío.....	85
--------------------------	----

<b>2.2.-LA PREVISION SOCIAL</b> .....	<b>89</b>
2.2.1.- Los Seguros Privados.....	91
<b>2.3.- LA SEGURIDAD SOCIAL</b> .....	<b>92</b>
2.3.1.- El Artículo 22 de la Declaración de Derechos Humanos.....	94
2.3.2.- Los Derechos Sociales.....	96

### **CAPITULO TERCERO**

<b>3.- LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO</b> .....	<b>101</b>
3.1.1.- Seguros contra el riesgo.....	103
3.1.2.- Seguro Social.....	105
3.1.3.- Organismos de Seguridad Social en México.....	110
3.1.4.- Las Garantías Sociales.....	113
<b>3.2.- CONCEPTO DE VIVIENDA</b> .....	<b>123</b>
3.2.1.- La vivienda en México.....	124
3.2.2.- Vivienda INFONAVIT.....	131

### **CAPITULO CUARTO**

<b>4.- LA NECESIDAD DE REESTRUCTURAR Y MODERNIZAR EL INFONAVIT</b> .....	<b>138</b>
<b>4.1.- LA NUEVA LEY DEL INFONAVIT</b> .....	<b>140</b>
4.1.1.- Exposición de motivos a las reformas.....	141
4.1.2.- Reforma añadida por la Cámara de Diputados.....	160
4.1.3.- Artículos Reformados.....	163
4.1.4.- Objetivos y Propuestas.....	168
<b>4.2.- REFORMAS QUE LO VINCULAN CON EL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES</b> .....	<b>184</b>
4.2.1.- Aplicación de la Subcuenta de Vivienda al Fondo de Retiro.....	185
4.2.2.- Unificación de afiliación.....	186
4.2.3.- Emisión-notificación de cédulas de determinación.....	187
4.2.4.- Recaudación.....	188
4.2.5.- Fiscalización.....	189
4.2.6.- Homologación Salarial.....	190

<b>4.3.- REFORMAS QUE OTORGAN MAYOR CAPACIDAD DE CREDITOS.....</b>	<b>192</b>
4.3.1.- Fortalecimiento Financiero.....	192
4.3.2.- Distinción entre el Fondo Nacional de la Vivienda y el Patrimonio del INFONAVIT .....	194
4.3.3.- Reducción de gastos internos.....	195
4.3.4.- Pago de intereses a la subcuenta de vivienda.....	196
4.3.5.- Mayor número de créditos.....	197
4.3.6.- Protección al Trabajador.....	198
<b>4.4.- ESTRUCTURA ACTUAL.....</b>	<b>199</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>204</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>208</b>

## INTRODUCCION

Han transcurrido 29 años de que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, se creó como un ente de Servicio Social, especialmente para dotar de vivienda digna y decorosa a uno de los mayores sectores de la clase trabajadora de este país, regulados por la Fracción XII, Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional.

En sus albores, este organismo prestó profunda atención en dar cumplimiento a lo establecido en nuestra Carta Magna, se dedicó a brindar un verdadero Servicio Social a esa clase trabajadora de escasos recursos económicos y con una gran necesidad de vivienda,

Realizaba estudios socioeconómicos para percatarse de las necesidades del trabajador, con un verdadero y transparente Servicio Social en beneficio del trabajador asalariado y sus familiares. En esa época, no se tomaba en cuenta la edad ni el salario percibido, únicamente la necesidad de una habitación.

El monto del crédito, era el mismo valor que el de la vivienda. Ahora dicho monto del crédito es en base al salario y edad del trabajador, al saldo y número de bimestres aportados a la subcuenta del SAR, al ahorro voluntario, a la cantidad de dependientes económicos, a las buenas relaciones que tenga en su sindicato o a las remuneraciones solicitadas por las promotoras de vivienda, sin importar el valor de la vivienda (la diferencia la tiene que cubrir el trabajador mediante una segunda hipoteca con el constructor o institución bancaria) y por último a la cantidad de puntuación que



resulte de lo anteriormente señalado, la cual varía según cada estado de la República Mexicana.

Anteriormente el monto del crédito se pactaba en pesos, sin incremento mas que de un 4% anual sobre saldos insolutos y un plazo para amortizarlo en 20 años. Ahora se pacta en veces salario mínimo, con un descuento inicial de un 5%, por apertura y manejo de cuenta del crédito y con dos incrementos anuales: el primero, de un 7% a un 8% sobre saldos insolutos; el segundo, un incremento igual al porcentaje en que sea incrementado el salario mínimo. Por lo que respecta al plazo de amortización, este se amplió a 30 años, haciendo impagable el monto real del crédito.

Antiguamente, el INFONAVIT hacia descuentos (amortización al Crédito), que no sobrepasaban del 14% sobre el salario tabulado del trabajador. Ahora los trabajadores renuncian a un crédito del INFONAVIT, en virtud de que dichos descuentos son hasta un 30% sobre el salario integrado, recibiendo una cantidad mínima para su subsistencia, transportación y pago de servicios públicos, ya que en la realidad el descuento representa hasta un 75% del salario del trabajador.

Respecto a la forma de construcción de las viviendas, éstas se hacían en terrenos previamente adquiridos por el INFONAVIT, con prototipos o diseños de vivienda con espacios más amplios hasta 180 metros cuadrados. El propio Instituto, contrataba, supervisaba y financiaba a los constructores la edificación de las viviendas.

Ahora los constructores ofertan paquetes de vivienda construida o solicitan financiamiento para la construcción de las mismas, o el INFONAVIT solicita al trabajador posea en propiedad o adquiera previamente un terreno para edificar su vivienda, sin que rebase de los 45 metros cuadrados de construcción.

Hoy para las reservas territoriales del INFONAVIT, los constructores tienen que subastar la construcción de las viviendas, proponiendo un mejor precio y el pago de intereses por el financiamiento que el INFONAVIT les otorgue. Sin omitir comentar el complejo sistema de licitación tanto para los paquetes de vivienda como para la subasta de las mismas.

En el periodo de 1972 a 1988, el INFONAVIT cumplía con el artículo 123 Constitucional, como pilar del sistema de Seguridad Social en México. A partir de 1989 y hasta 1997, la transformación de ese organismo como entidad social a un ente financiero se hizo patente, según con la finalidad de fortalecer la administración financiera de esa institución.

Ahora al trabajador que no pague o amortice su crédito, se lo cancelan y despojan de su vivienda y aquellas empresas que adeudan aportaciones al INFONAVIT, éste con su facultad autónoma de fiscalización, embarga los bienes del patrón, motivando al cierre de las empresas, el despido del empleado y como consecuencia final, al no existir patrón ni trabajadores, la inexistencia de las aportaciones a ese organismo y la recuperación inmediata de la inversión en aquellas viviendas despojadas.

Por lo que su carácter social concluyó hace muchos años, y con tantas reformas a su Ley, vigilando supuestamente el incremento financiero y descuidando el objetivo esencial.

Considero que para reivindicar ese carácter social del INFONAVIT, éste debe de reestructurarse y modernizarse con nuevos mecanismos que impulsen: la coordinación entre organismos del gobierno, entidades financieras, particulares y por supuesto la intervención primordial del trabajador y su familia.

Es por eso que me permito presentar el presente trabajo ' denominado, "LA NECESIDAD DE REESTRUCTURAR Y MODERNIZAR EL INFONAVIT".

## CAPITULO PRIMERO

### 1.- EL INFONAVIT.

Este primer capítulo, trata de los antecedentes históricos que dieron origen al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, conocido por sus siglas como INFONAVIT; su relación tanto con el Congreso Constituyente de 1917 y el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se verá el contenido de la Ley del INFONAVIT publicada el 24 de abril de 1972; la situación del INFONAVIT como Organismo de Seguridad Social; sus objetivos institucionales y la forma en que se integró su patrimonio

También se examinará la organización del INFONAVIT vigente en 1972, a través de sus principales órganos internos como la Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia y la Dirección General. Se estudiarán las funciones de los Directores Sectoriales, de las Comisiones de Inconformidades y de Evaluación y Consultivas Regionales.

Por último, se presenta el organigrama, la estructura interna del INFONAVIT en 1972, señalando el número total de áreas creadas, que servirá para comparar la nueva estructura de ese organismo la cual se ha incrementado considerablemente.

## 1.1.- ANTECEDENTES DEL INFONAVIT.

“En 1971, la CTM propuso al Ejecutivo Federal que la Comisión Nacional Tripartita de la Cámara Legislativa, estudiara el tema de la vivienda popular, a lo que se abocó la Subcomisión Quinta, que después de un estudio exhaustivo, propuso que se reformara la fracción XII del artículo 123 constitucional y la Ley Federal del Trabajo.

Así mismo que se expidiera una ley para crear un organismo tripartito, encargado de manejar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, las propuestas fueron aprobadas por la Cámara Legislativa y el 24 de abril de 1972 se publica en el Diario Oficial de la Federación, la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Esta ley está vinculada al proceso de desarrollo económico, político y social de la población de México, que buscó durante la revolución, una seguridad que no existía en el campo. En México, el Estado ha intervenido en los procesos generadores de vivienda, particularmente para los sectores de menores recursos económicos, de acuerdo a las demandas sociales recogidas por el Congreso Constituyente de 1917 y plasmadas en nuestra Constitución.

Los antecedentes de justicia y solidaridad social, se encuentran en lo acontecido en diciembre de 1916 y enero de 1917, por lo que es imperdonable omitir tan significativos acontecimientos que motivaron un cambio en la vida social de nuestro país y muy especialmente en lo relativo a las viviendas para los trabajadores.

Estos acontecimientos son recogidos en la Constitución de 1917, Fracción XII del Artículo 123, en el cual se consignó el derecho de los trabajadores a la vivienda, este precepto cuenta con fundamentos históricos como en lo contemplado en el Programa del Partido Liberal Mexicano, en 1906, quien pugnaba por que los patrones dieran alojamiento higiénico a sus trabajadores.

Asimismo, la Ley sobre casas y Empleados Públicos, aprobada el 1º de noviembre de 1906, en el XXV Congreso Constitucional del estado de Chihuahua, contenía que los obreros y empleados públicos residentes en la ciudad de Chihuahua y en las cabeceras de los Distritos de ese estado, que edificaran casas con uso exclusivo para habitación, disfrutarían de diversas inmunidades y excepciones.

El Pacto de la Empacadora, de Pascual Orozco, exigía a los propietarios de fábricas, que alojasen a los obreros en condiciones higiénicas. Para el año de 1914, en el estado de Chiapas, la Ley de Obreros de ese estado, impone a los patrones la obligación de proporcionar habitaciones cómodas a sus trabajadores.

En 1915, aparece el Reglamento de Vivienda para los trabajadores del estado de Veracruz y en ese mismo año es emitido un decreto en el estado de México, relativo a proporcionar habitaciones higiénicas y cómodas, así como constituir una colonia de viviendas de familias de la clase obrera, adjudicando gratuitamente el terreno a los trabajadores más pobres y necesitados.

Otro antecedente que es considerado como más directo, es el proyecto de ley sobre el Contrato de Trabajo, presentado a Venustiano Carranza por el entonces Secretario de Gobernación. En este proyecto de ley propuesto en 1915, casi dos años antes de que se promulgara la Constitución de 1917, se plantean aspectos avanzados en cuanto a la legislación laboral, sin dejar de omitir la obligación de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas.

En base a lo anterior, el 28 de enero de 1917 se aprueba por el Constituyente de Querétaro, el artículo 123 de la Constitución Política, el cual se analizará en el inciso siguiente. A partir de 1917 y hasta 1971, el estado se preocupó por el proceso de vivienda, para 1925, se creó la Dirección de Pensiones Civiles para otorgar créditos a los trabajadores del Estado.

En 1932 se expide la Ley General de Instituciones de Crédito, de la cual se derivó la creación en 1933 del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, sin que funcionaran hasta el año de 1943, en 1934, por decreto presidencial se facultó al Departamento del Distrito Federal para la construcción de viviendas económicas destinadas para sus trabajadores de ingresos mínimos.

En 1942, se emiten los decretos de congelación de rentas, buscando aliviar el problema de la vivienda popular de alquiler, logrando parcialmente sus propósitos, para 1943 se crea el Banco de Fomento de la Habitación, el cual fue absorbido por el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, señalado en el párrafo anterior, actualmente BANOBRAS; reformado en 1949 hacia las actividades de ahorro y préstamo para la

adquisición de viviendas, participando intensamente en la construcción de las mismas.

Para 1950, la población crecía en las ciudades principales de la República Mexicana. Buena parte de la población urbana correspondía al Distrito Federal, sin dejar de señalar el crecimiento en las áreas conurbadas del Estado de México, en 1954, se integra el Fondo de Habitaciones Populares y se crea el Instituto Nacional de la Vivienda y en 1955 se constituye la Dirección de Pensiones Militares ampliando su cobertura de protección social para la construcción de viviendas.

En la década de los sesenta, se crea un organismo de cobertura nacional destinado a cuantificar y satisfacer las necesidades de vivienda por entidad federativa: el Instituto Nacional para el desarrollo de la Comunidad y la vivienda, conocido como INDECO, el cual se extingue en 1982, por desacuerdos intereses federales y locales.

Entre 1962 y 1963, se constituye el Programa Financiero de Vivienda, para estimular la industria de la construcción mediante créditos del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Banca Privada; paralelamente se estimuló la inversión privada para exentar a aquellos que construyeran viviendas económicas y se modificó la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares, para que las instituciones de crédito canalizaran el 30% de sus recursos al apoyo de construcción de vivienda de interés social.

En 1963, se constituyen dos fondos para operar los recursos de organismos públicos destinados a la vivienda: el Fondo de Operación y



Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), ambos creados como fideicomisos en el Banco de México.

Con ello el Estado siguió tratando de resolver el problema habitacional, sin embargo no era suficiente, las necesidades crecían más aprisa que los satisfactores principalmente para la mayoría de los trabajadores que no son empleados del Estado, se necesitaba acelerar los beneficios para ésta clase de trabajadores.

Diversos organismos públicos y privados, se dieron a la tarea de resolver el problema habitacional, estudios estimaron un déficit de varios millones de viviendas, para ello dieron inicio en el Estado de México, del Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS), con atribuciones no solo para construir vivienda sino, para realizar estudios urbanos y atender la regularización de la tenencia de la tierra.

Por su parte en la ciudad de México, se dio inicio a las actividades de la Dirección de Habitación Popular del Departamento del Distrito Federal y se transformó el Instituto Nacional de la Vivienda en el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda, con facultades similares a las de AURIS.

Para 1971 se dieron los primeros pasos para legislar lo relativo a la vivienda, de tal modo de crear el marco jurídico que permitiese una obligación patronal, se reformó el Artículo 123 de la Constitución Política de 1917 y la Ley Federal del Trabajo, estipulando la creación de un Fondo de la

Vivienda para los Trabajadores, constituido por una aportación obligatoria de todos los patrones, equivalente al 5% sobre los salarios de sus trabajadores.

Como consecuencia se constituyó un instituto que manejase los recursos provenientes de ese 5%; el cual se denominó Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), con una cobertura a nivel nacional.

Otros organismos para la vivienda creados por el Estado en los años setenta y ochenta, para consolidar a todos los sectores laborales, se encuentran el FOVISSSTE, FONHAPO Y FOVIMISSFAM, mismos que se verán en el capítulo tercero. “<sup>1</sup>

#### 1.1.1.- EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1917.

En el presente inciso, se atenderá la relación histórica del Congreso Constituyente de 1917 y la creación del “Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores” (INFONAVIT).

Hace 83 años, el Congreso Constituyente surgido de la Revolución Mexicana creó una de las constituciones más avanzadas del mundo en materia de Justicia Social y Laboral, una de las grandes conquistas de los trabajadores, fue el Artículo 123 Constitucional en cuya Fracción XII, se estableció la obligación de patrones a proporcionar a sus trabajadores,

---

<sup>1</sup> Rafael Cataián Vaidés.- Las Nuevas Políticas de Vivienda, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p.p. 13 a 34.

habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podía cobrar rentas que no excedieran del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas

Por mucho tiempo los negocios de menos de 100 trabajadores, permanecieron eximidos de tal obligación, debieron pasar 53 años sin que el Derecho Constitucional de los trabajadores tuviese respuesta efectiva, fue sino hasta 1970, que la “Ley Federal del Trabajo” incluyó en el Capítulo III de su Título IV, denominado “Habitaciones dignas para los Trabajadores”, la reglamentación de la Fracción XII del Artículo 123.

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, de acuerdo a las necesidades de aquella época, razón de ello que en el Artículo 123 se integró con un mínimo de derechos.

Organizaciones sindicales, lucharon varias décadas por una reglamentación adecuada a la disposición del Artículo 123 Constitucional: se establecieron diversas fórmulas a fin de resolver los problemas de habitación, la diferencia de capitales y mano de obra abundante en las empresas constituyeron obstáculos para que éstas dispusieran del número suficiente de casas para proporcionarlas a sus trabajadores.

En caso de no contar con las viviendas, se previó que el patrón en tanto entregara las habitaciones a los trabajadores, éstos tendrían derecho a percibir una compensación mensual, esta norma se considero como impositiva, por lo que al Gobierno de la República le pareció conveniente dar

una solución más práctica que permitiera acelerar los proceso de una justa distribución de ingresos y a mejorar el bienestar de la población.

Por esa razón, el Estado consideró indispensable afrontar globalmente el problema de la vivienda incorporando a toda la clase trabajadora que tuviese un Patrón, sin importar cantidad ni capital de trabajo, se requería un sistema que hiciera posible satisfacer la necesidad de vivienda y obligara a las empresas a participar con el mandamiento Constitucional.

La participación generalizada de todos los patrones del país haría posible la extensión de ese servicio a la clase trabajadora, mediante la integración de un "Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores", para que éstos tuviesen derecho a la adquisición, construcción, reparación y mejoramiento de sus habitaciones. Eliminando además, las limitaciones de aquellos patrones que tuviesen menos de 100 trabajadores.

La realización de este fondo implicó la reforma al texto Constitucional en su Artículo 123, Fracción XII del apartado "A", declarándose de utilidad social la Ley que se expidiera para la creación del organismo encargado de la administración del "Fondo de Vivienda para los Trabajadores", dicha ley reglamentaría y regularía las formas y procedimientos para que los trabajadores pudiesen adquirir una vivienda.

Razón de lo anterior, que la participación de los Constituyentes de 1917, fuera relevante para que el Artículo 123 Constitucional se modificara.

En el siguiente inciso se verá lo más importante del Artículo 123, los fundamentos que originaron su modificación a partir del texto original publicado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

### 1.1.2.- EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

Considero apropiado transcribir en su texto original, la Fracción XII, del apartado "A" del Artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Para después, hacer una reseña de su modificación.

**"ARTICULO 123.- (...),**

***Apartado A. Entre los ...***

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

***Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones, y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas."***<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Felipe R. Remolina.- El artículo 123, Ediciones del V Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, México, 1974.

Dentro del Congreso Constituyente de 1916-1917, en los debates para crear el artículo 123, el Lic. Macías, pronunció entre su discurso, las siguientes palabras:

***"Como ven ustedes, la protección del trabajador es completa... casas secas, airadas, perfectamente higiénicas, que tengan cuando menos tres piezas; tendrán agua, se les dotará de agua..."***<sup>3</sup>

Con este discurso, dio nacimiento a la obligación del patrón de proporcionar habitaciones, plasmándose en la Fracción XII, apartado "A" del Artículo 123 citado.

El Dr. Mario de la Cueva hace un comentario al respecto diciendo:

***"El constituyente no podría imponer al Estado Mexicano la obligación de proporcionar habitación a todos los mexicanos porque los recursos de la Nación habrían sido insuficientes, pero quiso que los patrones las proporcionaran a los trabajadores. La empresa mexicana, hemos afirmado abundantemente, no es un feudo, ni está destinada, exclusivamente, a procurar utilidades a su propietario; es una institución que debe asegurar a los trabajadores, un nivel decoroso de vida y cuando no lo logra, no puede subsistir. Ahora bien, los trabajadores de una empresa, no deben vivir enchiquerados, sino como seres humanos, y la empresa tiene la obligación de proporcionarles habitaciones cómodas e higiénicas"***<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916/1917.

<sup>4</sup> Mano de la Cueva.- Derecho Mexicano del Trabajo, segunda edición, Porrúa, México, 1983, p 30.

Analizando la obligación contenida en la fracción que se ha estado tratando, consiste ésta en que las empresas otorguen a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, en arrendamiento. Sin embargo no otorgaba el **derecho a los trabajadores para adquirirlas en propiedad.**

Por lo que esta Fracción Constitucional a la postre, se convirtió en letra muerta. Fue hasta 1929 cuando el citado ordenamiento se modifica, derivado de la facultad otorgada al Congreso de la Unión para legislar sobre trabajo y de la reforma a la Fracción "X", del Artículo 73 Constitucional.

A raíz de esta reforma, se crea la primera reglamentación del Artículo 123, a través de la "Ley Federal del Trabajo" de 1931. La cual en lugar de reglamentar la Fracción XII, del apartado "A", transcriben los principios en ella contenidos. Y es hasta 1970 con la "Ley Federal del Trabajo" de ese año, cuando se establece dicha reglamentación para sentar las bases de la reforma de 1972, en la que se desarrolla un plan habitacional complejo y perfecto, para los trabajadores mexicanos.

Es así como uniformaron los derechos y obligaciones de patrones y trabajadores, que existían en toda la república. En la reforma Constitucional de 1929, se le confirió facultades exclusivas al Congreso de la Unión para legislar en materia de trabajo como se indicó anteriormente, modificando la Fracción "X" del Artículo 73, el preámbulo y la Fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional.

Estas reformas trajeron en consecuencia la expedición de la primera ley reglamentaria del Artículo 123 Constitucional denominada "Ley

Federal del Trabajo" promulgada el 18 de agosto de 1931 y publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 28 del mismo mes y año, día en que inició su vigencia, esta ley se caracteriza por tener sentido protector hacia el trabajador y la aplicación del interés social; sin omitir la importancia del sector empresarial en la creación de nuevas fuentes de trabajo.

Respecto a materia habitacional en la "Ley Federal del Trabajo" se consagra dentro del Capítulo VIII, "De las obligaciones de los patrones", Artículo Tercero, Fracción III, en el cual se transcribe íntegramente el principio Constitucional contenido en la Fracción XII del apartado "A". del Artículo 123, agregando únicamente la obligación que se impone al Ejecutivo Federal y a las Entidades Federativas, a fin de fijar plazos y condiciones a los patrones para que cumplan con esta obligación.

En el año de 1941 a iniciativa del Presidente de la República Mexicana, Manuel Ávila Camacho, se creó la llamada "Comisión Intersecretarial de la Habitación para los Trabajadores", integrada por las Secretarías de Salubridad y Asistencia Pública; del Trabajo y Previsión Social; y de Hacienda y Crédito Público. Comisión cuyo propósito fue promover la construcción, supervisión y financiamiento de habitaciones, así como la creación de colonias para los trabajadores, cuyo financiamiento quedaría asignado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin que se consolidara esta comisión en virtud de que el ejecutivo carecía de facultades para legislar en materia de trabajo.

Para 1969, la Ley Federal del Trabajo de 1931 era casi obsoleta, por lo que fue necesario crear una nueva ley con mayores beneficios al sector



de los trabajadores. Imperando el derecho a la habitación consignada por el constituyente de 1917, es así como en la exposición de motivos de la Ley Federal de Trabajo de 1970 señalaron lo siguiente:

***"El Estado tiene el deber de cumplir la Constitución. Resulta, sin duda alguna inconsecuente que se exija a los trabajadores el cumplimiento de las obligaciones que derivan de la prestación de sus servicios, sin que, a la vez, se de satisfacción a sus derechos y sin que se exija de las empresas el cumplimiento de las obligaciones que les impone la Constitución"***<sup>5</sup>

Por tales motivos, con fecha 2 de diciembre de 1969 se promulgó la "Ley Federal del Trabajo", publicándose en el Diario Oficial, el 1º de abril de 1970 e iniciando su vigencia el 1º de mayo del mismo año, abrogando la ley del 18 de agosto de 1931.

En esta nueva ley se incluyen 18 artículos relacionados a la habitación, sin descartar los derechos y obligaciones tanto de los trabajadores como de los patrones en materia de vivienda. Con esto se reglamenta la multicitada Fracción XII, apartado "A" del Artículo 123 Constitucional. Los 18 artículos modificados están situados en el Título Cuarto "Derechos y obligaciones de los trabajadores y patrones", Capítulo III denominado "Habitaciones para los Trabajadores" y comprende del artículo 136 al 153.

---

<sup>5</sup> Exposición de motivos de la Ley Federal del Trabajo, Pomúa, México, 1970

Estas modificaciones fueron substanciales ya que se contempla la obligación de otorgar habitaciones cómodas e higiénicas, en renta o adquisición, elementos que fueron ampliados progresivamente, con el propósito de ofrecer medios de vida decorosos a los trabajadores mexicanos.

Transcurrió el tiempo y la propuesta del Constituyente de 1917 no tenía frutos, tanto a los patrones como a los trabajadores se les contemplaba la dotación de habitaciones; preocupado el Gobierno de la República por tal situación, llegó a la conclusión de crear un mecanismo de dimensiones que abarcara geográficamente a todos los trabajadores de México, que satisficiera en volumen las demandas de habitaciones y facultar al mismo tiempo el cumplimiento de esa obligación patronal.

Esto implicó reformar la Fracción XII del apartado "A" del Artículo 123 Constitucional y la "Ley Federal del Trabajo". Fue así como en el Diario Oficial de la Federación, se publica el 14 de febrero de 1972, en el período presidencial de Luis Echeverría Álvarez, la reforma Constitucional la cual entró en vigor 15 días después.

En estas reformas la obligación del patrón respecto a la vivienda se maneja con una modalidad, el de la "aportación patronal". Es decir, los medios económicos deberán ser proporcionados por los patrones, los cuales se canalizan a un fondo común denominado "Fondo Nacional de la Vivienda".

Por consiguiente a fin de administrar la "aportación patronal" del "Fondo Nacional de la Vivienda", se tuvo que crear un organismo especializado, capaz de dotar vivienda a los trabajadores derivado de una

relación obrero-patronal. Que sea autosuficiente, con patrimonio propio inagotable, fue así como nació el "Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores", conocido por sus siglas como INFONAVIT.

Originalmente se pensó en darle como denominación, la de "Instituto Nacional de la Vivienda para los Obreros", lo que hubiera sido erróneo, ya que no todos los trabajadores son obreros.

A continuación, se estudiará el contenido de la Ley del INFONAVIT, publicada el 14 de abril de 1972, la cantidad de artículos que la conforman y un breve resumen del contenido de los mismos. Se apreciará una relación de los artículos que sufrieron modificación, derogación o ampliación y por último la propia Ley del INFONAVIT, la cual se transcribe íntegramente como salió publicada en 1972.

## **1.2.- LEY DEL INFONAVIT DEL 24 DE ABRIL DE 1972.**

El 24 de abril de abril de 1972, se publica en el Diario Oficial de la Federación la "Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores" la cual entró en vigor, el mismo día de su publicación. Se conformó de 67 artículos y cinco transitorios; actualmente con las reformas sufridas se han incrementado a 70 artículos y 57 transitorios.

Los primeros cinco artículos, señalan el carácter social de esa Ley y del Organismo que se crea, su denominación, la conformación de su patrimonio y el objeto de ese Instituto. Aclarando que estos dos últimos

conceptos, se analizarán en los incisos 1.2.2 y 1.2.3, siguientes de este capítulo.

A partir del artículo 6 y hasta el artículo 28, se describen los órganos que integran al INFONAVIT, los miembros que conforman dichos órganos, las atribuciones, funciones y facultades de todos ellos, lo cual se verá también con mayor detalle en el inciso 1.3.

Del artículo 29 al 39, son indicadas las obligaciones de los patrones con sus trabajadores respecto a las aportaciones y descuentos para el INFONAVIT, así como los depósitos al "Fondo de la Vivienda".

El artículo 40, señalaba la forma en que serían devueltos los depósitos del "Fondo de Vivienda" al trabajador en caso de jubilación o incapacidad y quienes serán sus beneficiarios en caso de muerte; actualmente este artículo indica la transferencia del "Fondo de Vivienda" al "Fondo de Retiro del Trabajador" cuando no ejerce su crédito. El artículo 40 anuncia el otorgamiento de prórroga de pago del crédito, en caso de pérdida del trabajo y la liberación del saldo en caso de haber transcurrido 30 años ininterrumpidos a partir de la fecha del otorgamiento del crédito.

El artículo 42 de la Ley del INFONAVIT, es de suma importancia ya que señala el destino de los recursos del Fondo. Antes de su modificación indicaba en primer lugar, el otorgamiento de créditos a los trabajadores titulares de depósitos; en segundo lugar para el financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales; en tercer lugar para el pago de los

depósitos que le corresponden a los trabajadores y por último al pago de gastos administrativos internos del INFONAVIT.

Con la reformas a este artículo, se definen las líneas de crédito que otorga este instituto, señala como Línea Uno, el financiamiento de la construcción de Conjuntos Habitacionales. Como Línea Dos, a la adquisición en propiedad de habitaciones; a la Línea Tres, para la construcción de vivienda; la Línea Cuatro, para la reparación, ampliación o mejoras de habitaciones y por último; la Línea Cinco, para el pago de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores.

En este artículo 42, se faculta al INFONAVIT para escriturar privadamente las operaciones jurídicas derivadas de las líneas de crédito antes señaladas haciéndose constar en documentos privados, ante dos testigos, con la constancia del Registrador sobre la autenticidad de las firmas y la voluntad de las partes, para ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad. Además se exenta al INFONAVIT de toda clase de impuestos, derechos o contribuciones de la Federación, de los Estados o del Distrito Federal sobre los contratos y operaciones formalizadas.

El artículo 43, obligaba al INFONAVIT a tener depósitos bancarios a la vista, e inversiones en el Banco de México, S.A., en valores gubernamentales; con las reformas, este artículo se amplió con un artículo 43 bis, en ellos se establecen que las aportaciones y descuentos para cubrir los créditos otorgados, que reciban los Bancos Receptores de pagos deberán transferirlos a la cuenta del INFONAVIT que lleva el banco de México y el saldo de la Subcuenta de Vivienda del trabajador acreditado, se aplicará como

pago inicial del crédito otorgado; así como las aportaciones patronales, para reducir el saldo insoluto.

Una modalidad instaurada en estos artículos, es que el trabajador podrá tener crédito para vivienda de otro organismo Financiero y poder garantizar o utilizar su Fondo de Vivienda como garantía o autorización a dicho crédito.

Los artículos 44 al 51, indicaban los intereses que devengarían los créditos, el plazo máximo de 20 años para la amortización de los mismos, la distribución de créditos según la región, algunos requisitos para otorgar los créditos, los montos máximos de crédito, las causales para dar por vencidos anticipadamente los créditos y el seguro que cubre el INFONAVIT a su favor, para liberar al trabajador de las obligaciones de pago en caso de incapacidad o muerte; actualmente aluden que el saldo de los créditos otorgados se incrementarán conforme al porcentaje en que se incrementen los salarios mínimos y el plazo forzoso de 30 años para amortizar el crédito.

El artículo 51, se adicionó con 7 artículos "bis", estos apuntan lo relativo a las Subastas Públicas; requisitos y publicación de las Convocatorias; garantías de las Subastas; sobre tasa de los intereses; prohibiciones; adjudicaciones y responsabilidades en los Financiamientos otorgados a los Constructores.

Los artículos 52, 53 y 54, señalan el procedimiento de Inconformidad que pueden impugnar los patronos, trabajadores o beneficiarios

de los actos del INFONAVIT que los lesionen, o su alternativa ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Del artículo 55 al 58, se indican las penalidades por incumplimiento de los patrones y los delitos en que incurren tanto los empresarios como los trabajadores, los cuáles también se modificaron o adicionaron sin embargo la esencia es la misma.

Los artículos 59, 60 y 61, señalaban el derecho de los trabajadores a la devolución de sus depósitos, por falta de relación laboral, jubilación o su continuación voluntaria al régimen del INFONAVIT; con las reformas se derogaron los artículos 60 y 61, y el 59 se reformó en su totalidad omitiendo la devolución del Fondo de Vivienda, optando por aportaciones voluntarias del trabajador para amortizar su crédito.

En los últimos artículos, del 62 al 67, señalan la aplicación de la Ley Federal del Trabajo al personal del INFONAVIT, la exención del impuesto sobre la renta de las ganancias de ese instituto, su imposibilidad de intervenir en la administración, operación y mantenimiento de los conjuntos habitacionales. Se deroga el artículo 65 en donde facultan al INFONAVIT, para la compraventa de muebles e inmuebles para su objetivo social.

El artículo 66 señala la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros para el control y seguimiento de los recursos del Fondo. Limita la aplicación de las disposiciones de la Ley para control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Por último el artículo 67, indica que los depósitos no son objeto de embargo o cesión, excepto los créditos otorgados a los trabajadores.

Los nuevos artículos 68, 69 y 70 publicados en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 1981 y el 6 de enero de 1997, subrayan que el INFONAVIT, no estará obligado a constituir depósitos o Fianzas y podrá celebrar convenios de coordinación y colaboración con autoridades Federales, Estatales o Municipales para el cumplimiento de sus objetivos; el artículo 70 indica que el INFONAVIT no será sujeto de contribuciones Federales, pagando solamente los impuestos y derechos de carácter municipal

Respecto a los artículos transitorios estos fueron en principio cinco y como se indicó se incrementaron a 57 por lo que únicamente considero señalar los 5 primeros de la Ley original.

El primero, apunta el día de entrada en vigor de la Ley del INFONAVIT, el segundo artículo, hace referencia a las aportaciones del los patrones las cuales se causarán a partir del 1º de mayo de 1972.

El artículo tercero transitorio, señala que el Consejo de Administración del INFONAVIT, presentará a la Asamblea, para su consideración y aprobación en su caso, los dictámenes a que se refiere el artículo 147 de la Ley Federal del Trabajo, tocante a la incorporación de los deportistas profesionales y los trabajadores a domicilio.



El cuarto y quinto artículo transitorio, aluden el término del primer ejercicio del INFONAVIT el cual fue el 31 de diciembre de 1972 y la fecha en que debió instalarse la primera Asamblea General, respectivamente.

Se destaca que a partir de 1974, se inician diversas modificaciones, adiciones o derogaciones a ésta Ley, a continuación se relacionan en forma cronológica, los artículos modificados. Comentando que en el capítulo cuarto se aprecia el régimen vigente de esta Ley.

Se aclara que no se hace un análisis comparativo de todos los artículos modificados o adicionados en virtud que no es el tema del presente trabajo, sin embargo considero propio que ésta tesis contenga la Ley del INFONAVIT.

### **Cronología de las Reformas a la Ley del INFONAVIT**

<b>Fecha</b>	<b>Artículos</b>
24 de abril de 1972	Publicación de la Ley del INFONAVIT.
23 de diciembre de 1974	23,28.
13 de noviembre de 1981	42,68.
7 de enero de 1982	29,34,36,40,59,61,64,67.
30 de diciembre de 1983	30,36,40,41,49,55.
8 de febrero de 1985	51
13 de enero de 1986	23,40,40,44,51.
28 de diciembre de 1989	35.
24 de febrero de 1992	10,15,16,23,29,30,35,36,37,38,39,40,41,42,43, 43 Bis,44,45,48,51 Bis a 51 Bis 6,59,60,61,65,67.
22 de julio de 1994	16,23,29,30,35,38,40,43,55.
6 de enero de 1997.	5,16,17,25,29,30,31,32,33,34,35,37,38,39,40,41,42,43,4 3Bis,44,45,47,49,51,51Bis,56,59,64,69,70

## "LEY DEL INFONAVIT

(Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1972)

1	Esta ley es de utilidad social y de observancia general en toda la República
2	Se crea un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se denomina "Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores", con domicilio en la ciudad de México.
3	El Instituto tiene por objeto: I Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para: a) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas; b) La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y c) El pago de pasivos contraído por los conceptos anteriores; II Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores, y III Lo demás a que se refiere la fracción XII del apartado A del Artículo 123 constitucional y el Título Cuarto, Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo, así como lo que esta Ley establece
4	El Instituto cuidará que sus actividades se realicen dentro de una política integrada de vivienda y desarrollo urbano; Para ello podrá coordinarse con otros organismos públicos.
5	El patrimonio del Instituto se integra: I Con el Fondo Nacional de la Vivienda, que se constituye con las aportaciones que deben hacer los patrones, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 123, apartado A, fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Título Cuarto Capítulo III, de la Ley Federal del Trabajo y con los rendimientos que provengan de la inversión de estos recursos; II Con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal, III Con los bienes y derechos que adquiera por cualquier título, y IV Con los rendimientos que obtenga de la inversión de los recursos a que se refieren las fracciones II y III.
6	Los órganos del Instituto serán. La Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comisión de vigilancia, el Director General, dos Directores Sectoriales, la Comisión de Inconformidades y de Valuación y las Comisiones Consultivas Regionales
7	La Asamblea General es la autoridad suprema del Instituto y se integrará en forma tripartita con cuarenta y cinco miembros, designados: Quince por el Ejecutivo Federal; Quince por las organizaciones nacionales de trabajadores; y Quince por las organizaciones nacionales patronales Por cada miembro propietario se designará un suplente. Los miembros de la Asamblea General durarán en su cargo seis años y podrán ser removidos libremente por quien los designe.
8	El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, fijará las bases para determinar las organizaciones nacionales de trabajadores y patrones que intervendrán en la designación de los miembros de la Asamblea General
9	La Asamblea General deberá reunirse por lo menos dos veces al año.
10	La Asamblea General, tendrá las atribuciones y funciones siguientes I. Examinar y en su caso aprobar, dentro de los últimos tres meses del año, el presupuesto de ingresos y egresos y los planes de labores y de financiamientos del Instituto para el siguiente año;

	<p>administración, operación y vigilancia del Instituto, los que no deberán exceder del uno y medio por ciento de los recursos totales que administre el Instituto.</p> <p>VIII. Estudiar y en su caso aprobar, los tabuladores y prestaciones correspondientes al personal del Instituto, propuestos por el Director General y conforme al presupuesto de gastos de administración autorizados por la Asamblea General;</p> <p>IX. Proponer a la Asamblea General las reglas para el otorgamiento de créditos, así como la operación de los depósitos a que se refiere esta Ley;</p> <p>X. Designar en el propio Consejo, a los miembros de la Comisión de Inconformidades y de Valuación, a propuesta de los representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, respectivamente, y</p> <p>XI. Las demás que le señale la Asamblea General.</p>
17	<p>La Comisión de Vigilancia se integrará con nueve miembros designados por la Asamblea General. Cada una de las representaciones propondrá el nombramiento de tres miembros con sus respectivos suplentes.</p> <p>Los miembros de esta Comisión, no podrán serlo de la Asamblea General ni del Consejo de Administración</p> <p>La Comisión de Vigilancia será presidida en forma rotativa, en el orden en que las representaciones que propusieron el nombramiento de sus miembros se encuentran mencionadas en el Artículo 6.</p> <p>Los miembros de la Comisión de Vigilancia durarán en el cargo seis años y serán removidos por la Asamblea General, a petición de la representación que los hubiere propuesto.</p> <p>La solicitud de remoción que presente el sector, se hará por conducto del Director General.</p> <p>En tanto se reúne la Asamblea General, los miembros de la Comisión de Vigilancia cuya remoción se haya solicitado quedarán de inmediato suspendidos en su funciones</p>
18	<p>La Comisión de Vigilancia tendrá las siguientes y funciones.</p> <p>I. Vigilar que la administración de los recursos y los gastos, así como las operaciones, se hagan de acuerdo con las disposiciones de esta ley y de sus Reglamentos;</p> <p>II. Practicar la auditoría de los estados financieros y comprobar cuando lo estime conveniente, los avalúos de los bienes, materia de operación del Instituto;</p> <p>III. Proponer a la Asamblea y al Consejo de Administración, en su caso, las medidas que juzgue convenientes para mejorar el funcionamiento del Instituto; y</p> <p>IV. En los casos que a su juicio lo ameriten, citar a Asamblea General.</p> <p>La Comisión de Vigilancia dispondrá del personal y de los elementos que requiera para el eficaz cumplimiento de sus atribuciones y funciones.</p>
19	<p>La Comisión de Vigilancia designará a un Auditor Externo que será Contador Público en ejercicio de su profesión, para auditar y certificar los estados financieros del Instituto. El auditor externo tendrá las más amplias facultades para revisar la contabilidad de los documentos de la Institución y podrá sugerir a la Comisión de Vigilancia las modificaciones y reformas que a su juicio convenga introducir, poniendo a su disposición los informes y documentos que requiera el ejercicio de sus atribuciones y funciones.</p>
20	<p>La Comisión de Vigilancia presentará ante la Asamblea General, un dictamen sobre los estados financieros de cada ejercicio social del Instituto, acompañado del dictamen del auditor externo, para cuyo efecto les serán dados a conocer, por lo menos treinta días de la fecha en que se vaya a celebrar la Asamblea General correspondiente.</p>
21	<p>El Balance Anual del Instituto deberá publicarse dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que sea aprobado por la Asamblea General, por lo menos en dos de los diarios que tengan mayor circulación.</p>
22	<p>El Director General será nombrado por la Asamblea General, a proposición del Presidente de la República. Para ocupar dicho cargo, se requiere ser mexicano por nacimiento, de reconocida honorabilidad y experiencia técnica y administrativa.</p>
23	<p>El Director General tendrá las siguientes funciones :</p> <p>I. Representar legalmente al Instituto con todas las facultades que corresponden a los</p>

	<p>mandatarios generales para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio, y las especiales que requieran <i>cláusula especial conforme a la Ley en los términos de los tres primeros párrafos del artículo 2,554 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales</i>. Estas facultades las ejercerá en la forma en que acuerde el Consejo de Administración.</p> <p>ii. Asistir a las sesiones de la Asamblea General y del Consejo de Administración, con voz, pero sin voto.</p> <p>iii. Ejecutar los acuerdos del Consejo de Administración</p> <p>iv. Presentar anualmente al Consejo de Administración, dentro de los dos primeros meses del año siguiente, los estados financieros y el informe de actividades del ejercicio anterior,</p> <p>v. Presentar al Consejo de Administración, a más tardar el último día de octubre de cada año, los presupuestos de ingresos y egresos, el proyecto de gastos y los planes de labores y de financiamientos para el año siguiente;</p> <p>vi. Presentar a la consideración del Consejo de Administración, un informe mensual sobre las actividades del Instituto;</p> <p>vii. Presentar al Consejo de Administración, para su consideración y en su caso aprobación, los proyectos concretos de financiamiento;</p> <p>viii. Nombrar y remover al personal del Instituto, señalándole sus funciones y remuneraciones; y</p> <p>ix. Las demás que le señalen esta Ley y sus disposiciones reglamentarias</p>
24	<p>La Asamblea General, a propuesta de los representantes de los trabajadores y de los patrones, nombrará a dos Directores Sectoriales, uno por cada sector, que tendrán como función el enlace entre el sector que representan y el Director General. Los Directores Sectoriales asistirán a las sesiones del Consejo de Administración, con voz, pero sin voto. El Director General y los Directores Sectoriales no podrán ser miembros de la Asamblea General, del Consejo de Administración, ni de la Comisión de Vigilancia</p>
25	<p>La Comisión de Inconformidades y de Valuación se integrará en forma tripartita con un miembro por cada representación, designados conforme a lo dispuesto por el artículo 16, fracción X, de la presente Ley. Por cada miembro propietario se designará un suplente</p> <p>La Comisión conocerá, substanciará y resolverá los recursos que promuevan ante el Instituto, los patrones, los trabajadores o sus causahabientes y beneficiarios, en los términos del reglamento correspondiente y con sujeción a los criterios que, sobre el particular, establece el Consejo de Administración.</p> <p>La Comisión conocerá de las controversias que se susciten sobre el valor de las prestaciones que las empresas estuvieren otorgando a los trabajadores, en materia de habitación, para decidir si son inferiores, iguales o superiores al porcentaje consignado en el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo y poder determinar las aportaciones que deban enterar al Instituto o si quedan exentas de tal aportación. Una vez tramitadas las controversias en los términos del reglamento respectivo, la Comisión presentará un dictamen sobre las mismas al Consejo de Administración que resolverá lo que a su juicio proceda.</p>
26	<p>Las Comisiones Regionales, se integrarán en forma tripartita y actuarán en las áreas territoriales que señale la Asamblea General. Su funcionamiento se determinará conforme al Reglamento que para tales efectos apruebe la propia Asamblea.</p>
27	<p>Las Comisiones Regionales tendrán las atribuciones y funciones siguientes:</p> <p>i. Sugerir al Consejo de Administración, a través del Director General, la localización más adecuada de las áreas y las características de las habitaciones de la región, susceptibles de ser financiadas.</p> <p>ii. Opinar sobre los proyectos de habitaciones a financiar en sus respectivas regiones.</p> <p>iii. Las de carácter administrativo que establezca el Reglamento de las Delegaciones Regionales, y</p> <p>iv. Las demás de carácter consultivo que les encomiende el Director General</p>

28	<p>En la Asamblea General, corresponderá emitir un voto a los representantes del Gobierno Federal, uno a los representantes de los trabajadores y uno a los representantes de los Patrones.</p> <p>En el Consejo de Administración, en la Comisión de Vigilancia y en la Comisión de Inconformidades y de Valuación, cada uno de sus miembros tendrá un voto</p>
29	<p>Son obligaciones de los patrones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Proceder a inscribirse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto título y dar de los avisos a que se refiere el artículo 31 de esta Ley;</li> <li>II. Efectuar las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en los términos de la Ley Federal del Trabajo, de la presente Ley y sus Reglamentos y</li> <li>III. Hacer los descuentos a sus trabajadores en sus salarios, conforme a lo previsto en los artículos 97 y 110 de la Ley Federal del Trabajo, que se destinen al pago de abonos para cubrir préstamos otorgados por el Instituto, así como enterar el importe de dichos descuentos en la forma y términos que establecen esta Ley sus Reglamentos.</li> </ol>
30	<p>Las obligaciones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos a que se refiere el artículo anterior, así como su cobro, tienen el carácter de fiscales</p> <p>El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, para esos efectos tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, facultado para determinar en caso de incumplimiento el importe de las aportaciones patronales y las bases para sus liquidación y para su cobro. El Instituto determinará el monto de las cantidades a enterar procedentes de los descuentos antes mencionados.</p> <p>El cobro y ejecución de los créditos no cubiertos, estarán a cargo de la Oficina Federal de Hacienda que corresponda, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación.</p>
31	<p>Para la inscripción de los patrones y de los trabajadores en el Instituto, se tomarán como base los padrones fiscales, en los términos que fije el instructivo que al efecto expida el Consejo de Administración. Dicho Instructivo señalará la forma en que los patrones se inscribirán e inscribirán a sus trabajadores, y determinará los avisos que deban darse sobre altas y bajas de trabajadores, las modificaciones de salarios y demás datos necesarios al Instituto para el cumplimiento de sus fines.</p>
32	<p>En el caso de que el patrón no cumpla con la obligación de inscribir al trabajador o de aportar al Fondo Nacional de la Vivienda las cantidades que deba enterar, los trabajadores tienen derecho de acudir al Instituto proporcionándole los informes correspondientes, sin que ello releve al patrón del cumplimiento de su obligación y lo exima de las sanciones en que hubiere incurrido.</p>
33	<p>El Instituto podrá inscribir a los trabajadores sin previa gestión de éstos o de los patrones.</p>
34	<p>El trabajador tendrá derecho, en todo momento, a solicitar y obtener información directa del Instituto o a través del patrón al que preste sus servicios, sobre el monto de las aportaciones a su favor, así como de los descuentos hechos a su salario para cubrir abonos de capital e intereses correspondientes a los créditos que le haya otorgado el Instituto.</p> <p>Al terminarse la relación laboral, el patrón deberá entregar al trabajador una constancia de la clave de su registro.</p>
35	<p>Las aportaciones señaladas en la fracción II del artículo 29 deberán hacerse bimestralmente, a más tardar el día quince o al día siguiente hábil si aquél no lo fuere, del mes subsecuente al bimestre al que correspondan. Estas aportaciones constituyen depósitos de dinero si causas de intereses en favor de los trabajadores. La aplicación y entrega de los mismos, se hará conforme a lo dispuesto por el artículo 141 y demás disposiciones aplicables de la Ley Federal del Trabajo y de la presente Ley.</p>
36	<p>Los depósitos constituidos a favor de los trabajadores, estarán exentos de toda clase de impuestos.</p>
37	<p>Los derechos de los trabajadores titulares de depósitos constituidos en el Instituto o de sus causahabientes o beneficiarios, prescribirán en un plazo de cinco años.</p>

38	Las aportaciones en favor de cada trabajador, se acreditarán en la forma que determine el Instructivo que exida el Consejo de Administración Los trabajadores tienen derecho en todo tiempo a que los patrones exhiban ante el Instituto los comprobantes respectivos
39	Las aportaciones y las entregas de los descuentos, a que se refiere el artículo 29 de la presente Ley se harán por conducto de las oficina de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de las autorizaciones por ésta La Secretaría de Hacienda y Crédito Público entregará al Instituto, en un plazo no mayor de quince días, el importe total de las recaudaciones efectuadas.
40	En los casos de jubilación o de incapacidad total permanente, se entregará al trabajador el total de los depósitos que tenga a su favor en el Instituto. En caso de muerte del trabajador, dicha entrega se hará a sus beneficiarios, en el orden de prelación siguiente a) Los que al efecto el trabajador haya designado ante el Instituto. b) La viuda, el viudo y los hijos que dependan económicamente del trabajador en el momento de su muerte. c) Los ascendientes concurrirán con las personas mencionadas en el inciso anterior cuando dependan económicamente del trabajador. d) A falta de viuda o viudo concurrirán con las personas señaladas en las dos fracciones anteriores, el supérstite con quien el derechohabiente vivió como si fuera su cónyuge durante los cinco años que precedieron inmediatamente a su muerte, o con el que tuvo hijos siempre que ambos hubieran permanecido libres de matrimonio durante el concubinato, pero si al morir el trabajador tenía varias relaciones de esta clase, ninguna de las personas con quienes las tuvo, tendrá derecho. e) Los hijos que no dependan económicamente del trabajador, y f) Los ascendientes que no dependan económicamente del trabajador.
41	Para los efectos de la primera parte de la fracción V. del artículo 141 de la Ley Federal del Trabajo, se entenderá que un trabajador ha dejado de estar sujeto a una relación de trabajo cuando deje de prestar sus servicios a un patrón por un período mínimo de doce meses, a menos que exista litigio pendiente sobre la subsistencia de la relación de trabajo Cuando un trabajador se encuentre en el caso que prevé el párrafo anterior y hubiere recibido un préstamo del Instituto, éste le otorgará sin causa de intereses, en los pagos de amortización que tenga que hacerle por concepto de capital e intereses. La prórroga tendrá un plazo máximo de doce meses y terminará anticipadamente cuando el trabajador vuelva a estar sujeto a una relación de trabajo. La existencia de los supuestos a que se refiere este artículo y el anterior, deberá comprobarse ante el Instituto.
42	Los recursos del Instituto se destinarán: I. Al otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor en el Instituto. El importe de estos créditos deberá aplicarse: a) A la adquisición en propiedad de habitaciones. b) A la construcción, reparación, ampliación o mejoras, de habitaciones, y c) Al pago de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores; II. El financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales para ser adquiridos por los trabajadores, mediante créditos que les otorgue el Instituto. Estos financiamientos sólo se concederán por concurso tratándose de programas habitacionales aprobados por el Instituto y que se ajusten a las disposiciones aplicables en materia de construcción. El Instituto en todos los financiamientos que otorgue para la realización de conjuntos habitacionales, establecerá la obligación para quienes los construyen, de adquirir, con preferencia, los materiales que provengan de empresas ejidales, cuando se encuentren en igualdad de calidad y precio a los que ofrezcan otros proveedores.

	<p>Los trabajadores tiene derecho a ejercer el crédito que se les otorgue, en la localidad que designen:</p> <p>II Al pago de los depósitos que les corresponden a los trabajadores en los términos de Ley;</p> <p>V. A cubrir los gastos administración, operación y vigilancia del Instituto, en los términos del artículo 10, fracción VI;</p> <p>A la inversión en inmuebles estrictamente necesarios para sus fines, y</p> <p>I A las demás erogaciones relacionadas con su objeto.</p>
43	<p>El Instituto deberá mantener en efectivo o en depósitos bancarios a la vista las cantidades estrictamente necesarias para la realización de sus operaciones diarias. Los recursos del Fondo Nacional, en tanto se aplican a los fines señalados en el artículo anterior, deberán mantenerse en el Banco de México, S.A., invertidos en valores gubernamentales de inmediata realización.</p>
44	<p>Los créditos a los trabajadores a que se refiere la fracción I del artículo 42 devengarán un interés del cuatro por ciento anual sobre saldos insolutos. Tratándose de créditos para la adquisición o construcción de habitaciones, su plazo no será menor de diez años, pudiendo otorgarse hasta un plazo máximo de veinte años. Para los otros créditos mencionados en la citada fracción I, la Asamblea General podrá fijar plazos menores.</p> <p>Los financiamientos señalados en la fracción II del artículo 42 se otorgarán a la tasa de interés que fije la Asamblea General y a un plazo máximo de dieciocho meses.</p>
45	<p>Para los efectos de lo previsto en el artículo 149 de la Ley Federal del Trabajo, la asignación de los créditos y financiamientos del Instituto, se hará conforme a criterios que tomen debidamente en cuenta la equidad en la aplicación de los mismos y su adecuada distribución, entre las distintas regiones y localidades del país.</p> <p>Con sujeción a dichos criterios y, en su caso, a las normas generales que establezca la Asamblea General, el Consejo de Administración determinará las cantidades globales que se asignen a las distintas regiones y localidades del país, y dentro de esta asignación, al financiamiento de:</p> <p>a) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas,</p> <p>b) La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones.</p> <p>c) El pago de pasivos contraído por los conceptos anteriores, y</p> <p>d) La adquisición de terrenos para que se construyan en ellos viviendas o conjuntos habitacionales destinados a los trabajadores.</p>
46	<p>En la aplicación de los recursos a que se refiere el artículo anterior se considerarán, entre otras, las siguientes circunstancias:</p> <p>I La demanda de habitaciones y las necesidades de vivienda, dando preferencia a los trabajadores de bajos salarios, en las diversas regiones o localidades del país;</p> <p>II La factibilidad y posibilidades reales de llevar a cabo construcciones habitacionales;</p> <p>III El monto de las aportaciones al Fondo proveniente de las diversas regiones y localidades del país; y</p> <p>IV. El número de trabajadores en las diferentes regiones a localidades del Territorio Nacional.</p>
47	<p>Para otorgar y fijar los créditos a los trabajadores, en cada región o localidad, se tomarán en cuenta el número de miembros de la familia de los trabajadores, el salario o el ingreso conyugal si hay acuerdo por los interesados y las características y precios de venta de las habitaciones disponibles. Para tal efecto, se establecerá un régimen por el Instituto para relacionar los créditos.</p> <p>Dentro de cada grupo de trabajadores en una clasificación semejante, si hay varios con el mismo derecho, se asignarán entre éstos los créditos individuales mediante un sistema de sorteos ante Notario Público.</p> <p>En los lugares donde haya delegados o comisiones consultivas, el sorteo se realizará con la asistencia de éstos.</p>
48	<p>Con sujeción a los requisitos que fije la Asamblea General, el Consejo de Administración</p>

	determinará: los montos máximos de los créditos que otorgue el Instituto, la relación de dichos montos con el salario de los trabajadores acreditados, la protección de los préstamos, así como los precios máximos de venta de las habitaciones cuya adquisición o construcción pueda ser objeto de los créditos que otorgue el Instituto
49	Los créditos que otorgue el Instituto, deberán darse por vencidos anticipadamente, si los deudores, sin el consentimiento de aquél, enajenan las viviendas; gravan los inmuebles que garanticen el pago de los créditos concedidos por el Instituto, e incurrir en las causas de rescisión consignadas en los contratos respectivos.
50	El Instituto vigilará que los créditos y los financiamientos que otorgue, se destinen al fin para el que fueron concedidos.
51	Los créditos que el Instituto otorgue a los trabajadores estarán cubiertos por un seguro para los casos de incapacidad total permanente o de muerte, que libere al trabajador o en sus beneficiarios de las obligaciones derivadas de los mismos. El costo de este seguro, quedará a cargo del Instituto.
52	En los casos de inconformidad de las empresas, de los trabajadores o sus beneficiarios sobre la inscripción en el Instituto, derecho a créditos, cuantía de aportaciones y de descuentos, así como sobre cualquier acto del Instituto que lesiones derechos de los trabajadores inscritos, de sus beneficiarios o de los patrones, se podrá promover ante el propio Instituto un recurso de inconformidad. El reglamento correspondiente, determinará la forma y términos en que se podrá interponer el recurso de inconformidad a que se refiere este artículo
53	Las controversias entre los trabajadores o sus beneficiarios y el Instituto, sobre derechos de aquéllos se resolverán por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje una vez agotada, en su caso, el recurso que establece el artículo anterior. Las controversias derivadas de adeudos de los trabajadores al Instituto por créditos que éste les haya concedido, una vez agotado, en su caso, el recurso a que se refiere el artículo anterior, se transmitirá ante los tribunales competentes. Será optativo para los trabajadores sus causahabientes o beneficiarios, agotar el recurso de inconformidad o acudir directamente a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje o a los tribunales competentes.
54	Las controversias entre los patrones y el Instituto, una vez agotado, en su caso, el recursos de inconformidad se resolverán por el Tribunal Fiscal de la Federación. Será optativo para los patrones agotar el recurso de inconformidad o acudir directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.
55	Independientemente de las sanciones específicas que establece esta Ley, las infracciones a la misma que en perjuicio de sus trabajadores o del Instituto cometan los patrones, se castigarán con multas de \$100.00 a \$10,000.00. Estas multas serán impuestas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de acuerdo con los reglamentos respectivos y no se aplicarán a los patrones que enteren espontáneamente en los términos del Código Fiscal de la Federación, las aportaciones y descuentos correspondientes.
56	El incumplimiento de los patrones para enterar puntualmente las aportaciones y los descuentos a que se refiere el artículo 29 causará recargos y, en su caso, gastos de ejecución, conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación.
57	Comete delito equiparable al de defraudación fiscal en los términos del Código Civil de la Federación, y será sancionado con las penas señaladas para dicho ilícito, quien haga uso de engaño, aproveche error, simule algún acto jurídico u oculte datos, para omitir total o parcialmente el pago de las aportaciones o el entero de los descuentos realizados.
58	Se reputará como fraude y se sancionará como tal, en los términos del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, el obtener los créditos o recibir los depósitos a que esta Ley se refiere, sin tener derecho a ello, mediante engaño, simulación o sustitución de personas.



59	El trabajador que deje de estar sujeto a una relación laboral, conforme a lo previsto en el artículo 41 de esta Ley, y por quien el patrón o los patrones respectivos hayan hecho aportaciones, tiene derecho a optar por la devolución de sus depósitos, o por la continuación de sus derechos y obligaciones con el Instituto. En este último, caso, la base para sus aportaciones será el salario promedio que hubiere percibido durante los últimos seis meses. El derecho a continuar dentro del régimen del Instituto se pierde si no se ejercita mediante solicitud por escrito, presentada de acuerdo con lo que establezca el reglamento correspondiente, dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que, conforme a lo dispuesto por el artículo 41, se considere que ha dejado de existir la relación laboral respectiva.
60	La continuación voluntaria de los trabajadores dentro del régimen del Instituto, a que se refiere el artículo anterior, termina: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Por la existencia de una nueva relación laboral;</li> <li>b) Por declaración expresa al Instituto, firmada por el trabajador, y</li> <li>c) Porque el trabajador deje de constituir los depósitos, durante un período de seis meses.</li> </ul>
61	A los trabajadores que se jubilen se les aplicará en lo conducente y conforme a lo que establezca el Reglamento respectivo, lo dispuesto en los artículos 59 y 60. En el caso de que opten por permanecer voluntariamente dentro del régimen del Instituto, las instituciones o patrones que les cubran el importe de su jubilación tendrán la obligación de retener y enterar el monto de las aportaciones y descuentos a cargo del trabajador jubilado, con sujeción a las normas que en materia de aportaciones y entregas de descuentos establece esta Ley
62	Las relaciones de trabajo entre el Instituto y su personal se regirán por las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo
63	Los remanentes que obtenga el Instituto en sus operaciones, no estarán sujetos al impuesto Sobre la Renta ni a la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.
64	El Instituto no podrá intervenir en la administración, operación o mantenimiento de conjuntos habitacionales, ni sufragar los gastos correspondientes a estos conceptos
65	El Instituto sólo podrá realizar las inversiones en los bienes muebles e inmuebles estrictamente necesarias para el cumplimiento de sus fines. En caso de adjudicación o de recepción de pago, de bienes inmuebles, el Instituto deberá venderlos en el término de seis meses.
66	Con el fin de que los recursos del Instituto se inviertan de conformidad con lo que dispone la presente Ley, el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, tendrá las siguientes facultades: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vigilará que los programas financieros anuales del Instituto no excedan a los presupuestos de ingresos corrientes y de los financiamientos que reciba el Instituto. Dichos financiamientos deberán ser aprobados previamente por esta Secretaría, y la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, aprobará los sistemas de organización de la contabilidad y de auditoría interna del Instituto y tendrá acceso a dicha contabilidad, pudiendo verificar los asientos y operaciones contables correspondientes. La propia Comisión vigilará que las operaciones del Instituto se ajusten a las normas establecidas y a las sanas prácticas, informando al Instituto y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de las irregularidades que pudiera encontrar, para que se corrijan. En virtud de lo anterior, no son aplicables al Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, las disposiciones de la Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.
67	Los depósitos constituidos a favor de los trabajadores en los términos del Artículo 123, apartado A, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Título Cuarto, Capítulo III, de la Ley Federal del Trabajo, no podrán ser objeto de cesión o embargo, excepto cuando se trate de los créditos otorgados por el Instituto a los trabajadores.

## TRANSITORIOS

**Artículo primero** La presente Ley entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación

**Artículo segundo** Las aportaciones a que se refiere el Capítulo III del Título Cuarto de la Ley Federal del Trabajo empezarán a causarse a partir del 1o de mayo del presente año

**Artículo tercero** El Consejo de Administración del Instituto presentará a la Asamblea, para su consideración y aprobación en su caso, los dictámenes a que se refiere el artículo 147 de la Ley Federal del Trabajo

**Artículo cuarto** El primer ejercicio del Instituto terminará el 31 de diciembre de 1972. A dicho ejercicio solo se aplicarán en lo conducente, los preceptos que contiene esta Ley en materia de programas, presupuestos y estados financieros

**Artículo quinto** La primera Asamblea General del Instituto deberá instalarse dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que se expidan las bases a que se refiere el artículo 8 de esta Ley

México, D.F. a 21 de abril de 1972. Año de Juárez. Renato Vega Alvarado, D.P., Vicente Fuentes Díaz, S.P., Ignacio F. Herrerías, D.S., Juan Sábines Gutiérrez, S.S. (rúbricas)

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los veintidós días del mes de abril de mil novecientos setenta y dos. Año de Juárez. Luis Echeverría Álvarez (rúbrica) El Secretario del Trabajo y Previsión Social Rafael Hernández Ochoa (rúbrica) El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Hugo B. Margain (rúbrica) El Secretario de Gobernación, Mario Moya Palencia (rúbrica) " 6

### 1.2.1.- COMO ORGANISMO DE SEGURIDAD SOCIAL.

La Seguridad Social en México, se presenta para mantener la paz social, para luchar contra la pobreza y la desigualdad e impulsar la distribución equitativa de la riqueza de la nación, en el pensamiento y obra de muchos de nuestros luchadores sociales, se encuentra la semilla de la Seguridad Social.

Elo nos remonta al texto del gran insurgente José María Morelos y Pavón, quien el 14 de septiembre de 1813, presentara al Congreso constituido en Chilpancingo, conocido como "Los Sentimientos de la Nación"

---

6 Diario Oficial de la Federación, del 24 de abril de 1972

en el que se infiere la Seguridad Social, quedando plasmados en la Constitución de 1917, los grandes ideales sociales.

No hay duda que la gran epopeya Revolucionaria de 1910 tuvo su resultado social fundamental la Constitución Política, permitiendo delinear el proyecto económico del país, consolidando la Seguridad Social en México.

El INFONAVIT fue creado en 1972 como un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio. Sus objetivos son administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a sus derechohabientes créditos para comprar vivienda nueva o usada, construirla en terreno propio, repararla o ampliarla, o bien pagar adeudos hipotecarios otorgando Seguridad Social a la población trabajadora. En nuestro país la Seguridad Social, está enfocada a los servicios de salud de la población que prestan el IMSS, el ISSSTE y la SSA.

La Seguridad Social que brinda el INFONAVIT, está enfocada a satisfacer una necesidad particular y social a la vez, que es proporcionar en propiedad una vivienda a cada trabajador, el ser propietario de un bien inmueble, permite a la persona en particular a la realización de un anhelo personal.

Aunado a lo anterior y a los compromisos sociales del Estado con sus gobernados y de las necesidades de progreso, se observó la obligación del propio Estado de brindar satisfactores a la sociedad y mas aun de aquel sector que mas trabajadores tiene que es el patronal; la vivienda, es uno de

esos satisfactores, razón de considerarse necesario y proceder a reglamentarlo como parte de la Seguridad Social que presta el Estado.

Las disposiciones legales relativas a la vivienda de los trabajadores patronales, quedaron plasmadas en la Fracción XII del apartado "A" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las disposiciones legales de la Ley Federal del Trabajo, en el Título Cuarto derechos y obligaciones de los Trabajadores y Patrones", Capítulo III denominado "Habitaciones para los trabajadores", artículos del 136 al 153.

Atender las necesidades básicas de la sociedad, es luchar contra la pobreza y construir metas generales de desarrollo, el alcanzar estos propósitos. se debe contar con la participación decidida de la sociedad, de los recursos disponibles y de la infraestructura necesaria para el cumplimiento de esa meta.

Para la vivienda, se constituyó el primer organismo de Servicio Social, que brindaría esa Seguridad Social a la clase trabajadora, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y que en el artículo 2 de su propia ley señala que es un organismo de Servicio Social. Se transcribe a continuación dicho artículo.

***"Artículo 2.- Se crea un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se denomina***

***“Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores”, con domicilio en la ciudad de México”.<sup>7</sup>***

“Los Sociólogos, han desarrollado otros conceptos de organismos de Seguridad Social; profundizan diciendo que son organizaciones de grupo constituidos deliberadamente para la búsqueda de objetivos específicos, el INFONAVIT, se constituyó alrededor de un objetivo específico el de otorgar viviendas a un sector de la clase trabajadora.”<sup>8</sup>

Ese objetivo trae como consecuencia el otorgamiento de seguridad jurídica al trabajador y su familia, ya que mejora su calidad de vida promoviendo y protegiendo su capacidad adquisitiva.

Para el cumplimiento de éste objetivo social, el INFONAVIT, requiere de actividades internas primordiales, en las que se encuentran involucradas actividades que desarrollan el personal que labora en dicha institución para poder cumplir sus objetivos, que son la base para el desarrollo de sus funciones ya que sin estas no podría operar, razón de ello que en el siguiente inciso se otorgue una explicación de dichos objetivos institucionales.

### **1.2.2.- SUS OBJETIVOS INSTITUCIONALES.**

El INFONAVIT opera en un complicado contexto político, económico y social, en donde se genera una compleja red de intensos problemas los cuales deben ser resueltos para alcanzar su objetivo social.

---

<sup>7</sup> Ley del Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores.- Diario oficial, 24 de abril de 1972

<sup>8</sup> Phillips Bernard - Sociología, del Concepto a la práctica, Mac Graw Hill, USA, 1982, p.369.

El principal objetivo social del INFONAVIT, es el de proporcionar vivienda a los trabajadores contemplados en el apartado A, del Artículo 123 Constitucional, es decir facilitar a los trabajadores asalariados de México de una morada digna, que constituya el marco adecuado para la superación integral de su familia y, a través de ello, contribuir al fortalecimiento del bienestar colectivo de la sociedad.

Ante esto el INFONAVIT demandó en su inicio la realización de ciertas funciones para el cumplimiento de otorgar créditos a los trabajadores para la adquisición de vivienda, promover la construcción de vivienda, con esto, proporcionar la creación de formas de cohesión social alrededor de las viviendas, contribuyendo al enriquecimiento del medio ambiente para las familias de los trabajadores.

Para otorgar créditos y promover la construcción de viviendas, se requiere de recursos financieros, para ello, el INFONAVIT tiene que realizar en principio la función de registrar y controlar la información de las aportaciones patronales, en una cuenta individual de ahorro para cada trabajador y acumularlos en un fondo común que es el Fondo Nacional de la Vivienda.

Por otro lado, administra y controla los fondos recaudados, captar recursos por vías alternas, de conformidad con su ley, registrando y controlando las aportaciones patronales.

Estos recursos captados, no obstante de su magnitud, resultaron escasos frente a las necesidades de los trabajadores que requieren de un

crédito, por lo que a partir de 1976, inició la asignación de los créditos con equidad, para lo cual necesita efectuar la función de captar información sobre las necesidades de vivienda de los trabajadores afiliados.

Asimismo, para construir conjuntos habitacionales fue indispensable primero realizar proyectos arquitectónicos y urbanísticos, así como su evaluación financiera, fue igualmente indispensable mantener una reserva territorial que garantizara la continuidad de los programas constructivos estos requirieron de supervisión y control

El INFONAVIT, es una institución que actúa intensamente con la sociedad y son de particular importancia las funciones de tipo jurídico que norman las relaciones y protegen los intereses de ese Instituto, por lo que es necesaria la función jurídica de contratación que se presenta en varias formas: como para la compra o venta de terrenos o reservas territoriales o locales comerciales, la formalización de contratos de obra, la contratación de servicios profesionales para la supervisión de las obras de construcción o para la contratación de Despachos Jurídicos Externos o Notarios Públicos para la elaboración o formalización de los créditos que otorga este instituto.

También es necesario verificar que se cumpla la obligación de aportar el 5% que tienen los empresarios y la obligación de amortizar los créditos que tienen los trabajadores. Para garantizar la permanente vinculación del INFONAVIT con los trabajadores y el público en general, es importante efectuar la función de orientación y difusión de las actividades que realiza este organismo.

La culminación de la acción social del INFONAVIT, se obtiene con la función de Titulación o Escrituración cuando el trabajador recibe su vivienda en propiedad. El ámbito de acción del INFONAVIT, es nacional, por lo que es de vital importancia la función de coordinación regional de las labores que se desarrollan en todo el país.

Todas las acciones requieren de apoyo, de estudio del problema, de planear las acciones, se debe controlar la realización y se tiene que evaluar los resultados, por otro lado es preciso administrar recursos humanos y materiales y dentro de este panorama el volumen de información, su complejidad y el uso expedito que de ella se demanda, hacen imprescindible el procesamiento electrónico de datos.

La realización de actividades incoherentes no produce resultados importantes, se requiere estructurar las funciones en sistemas administrativos, en el INFONAVIT se han configurado varios sistemas administrativos a través de los cuales participan personas de diferentes áreas y disciplinas, quienes realizan diversas acciones para la obtención de una meta común.

Uno de los sistemas más complejos es el de las cuentas individuales, aquí se manejan datos de más de 11 millones de trabajadores y de más de 700,000 patrones, todo esto para garantizar una información lo más verídica posible.

Existen otros grandes sistemas, el del otorgamiento de crédito que de 1972 al año 2000 ha otorgado aproximadamente 2 millones 100 mil créditos en 28 años que no representa ni la cuarta parte de los trabajadores afiliados;



le sigue el de la asignación de vivienda; la integración de expedientes individuales; la entrega y Titulación o Escrituración de las viviendas en forma paralela existiendo un rezago por escriturar de mas de 700 mil viviendas, una vez asignada la vivienda se inicia otro proceso, la recuperación financiera del crédito y la emisión periódica de estados de cuenta individuales a cada acreditado que lo solicite.

Por su parte la construcción de vivienda es un proceso que requiere de varios sistemas de apoyo, como el de control de la reserva territorial en todo el país, el de los precios unitarios de los materiales de construcción, el control de los contratos a promotores de vivienda, diseñadores y constructores, el pago de los servicios y la evaluación financiera de los proyectos habitacionales.

La administración misma del INFONAVIT, esta configurada alrededor de sistemas, como el de contabilidad y control financiero, de nóminas, emisión de cheques y de control de sistemas electrónicos.

Todos los sistemas antes mencionados en conjunto cumplen con la función principal del INFONAVIT, el de otorgar una vivienda digna a los trabajadores asalariados de México. Las oficinas principales o centrales del INFONAVIT, ubicadas en su edificio sede en la ciudad de México, tiene a su cargo la planeación, supervisión y control de las actividades nacionales, así como el establecimiento de normas a que deben sujetarse las diversas oficinas instaladas en los estados de la República Mexicana.

Por último el INFONAVIT, distribuye sus beneficios a través de todo el territorio nacional, por ello desde sus inicios adoptó la política de descentralización administrativa, para lograr un adecuado cumplimiento de su objetivo social.

A la fecha cuenta con 32 sucursales conocidas como Delegaciones Regionales incluyendo el D.F., el cual se encuentra controlado por la Coordinación del Distrito Federal conocida como CODIFE, también ubicada en esta ciudad de México.

La forma en que se integró inicialmente el patrimonio del INFONAVIT, es importante de conocerla, ya que en la presente tesis en su último capítulo se aprecia una nueva forma de integración del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

### **1.2.3.- INTEGRACIÓN DEL PATRIMONIO DEL FONDO.**

Conforme al contenido original del Artículo cinco de la Ley del INFONAVIT publicada el 24 de abril de 1972, señala que el patrimonio de ese organismo, estará constituido por las aportaciones que hagan los patrones de acuerdo a lo establecido en el artículo 123 de nuestra Constitución Política, es decir, los patrones deberán aportar al Fondo el 5% del salario de cada uno de sus trabajadores.

También se integrará dicho fondo de los rendimientos que provengan de la inversión de los recursos del 5%, de las aportaciones y

subsidios que el Gobierno Federal aporte al Fondo de la Vivienda y de los bienes y derechos que adquiriera por cualquier título.

A continuación se transcribe el Artículo quinto en su texto original, de la primera Ley del INFONAVIT, publicado el 24 de abril de 1972.

***“Artículo 5.- El patrimonio del Instituto se integra:***

***I.- Con el Fondo Nacional de la Vivienda, que se constituye con las aportaciones que deben hacer los patrones, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 123, apartado A, fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Título Cuarto, Capítulo III, de la Ley Federal del Trabajo y con los rendimientos que provengan de la inversión de estos recursos;***

***II.- Con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal;***

***III.- Con los bienes y derechos que adquiriera por cualquier título; y con los rendimientos que obtenga de la inversión de los recursos a que se refieren las fracciones II y III”.***<sup>9</sup>

En el curso del año de 1972, el monto de las aportaciones empresariales del 5% de la nómina nacional fue considerablemente superior a las inversiones que el INFONAVIT pudo realizar durante ese primer ejercicio. Esto se debió a la inexistencia de la infraestructura administrativa necesaria, así como la necesidad de que transcurriera el plazo mínimo para poder poner en marcha programas de financiamiento de la construcción.

Por lo que no se realizaron inversiones de importancia en su primer año, salvo en la adquisición de la reserva territorial indispensable para

---

<sup>9</sup> Ley del INFONAVIT. Diario Oficial de la Federación del 24 de abril de 1972

iniciar su acción y la puesta en marcha de las obras de urbanización en esas reservas.

A partir de 1973 esta situación empieza a cambiar aceleradamente, el INFONAVIT empieza a desarrollar capacidad de inversión. En ese año las aportaciones empresariales se vieron incrementadas con la cantidad de 200 millones de pesos que el Gobierno Federal entregó como capital inicial.

En 1974, por primera vez el INFONAVIT está en condiciones de invertir más de lo que recibe de aportaciones, aprovechando el remanente de los dos años anteriores, por lo que para 1976 el 79% del total de los recursos del INFONAVIT se invirtió en el financiamiento de vivienda de acuerdo a lo siguiente y a lo establecido en su ley.

Un 5% se canalizó para la adquisición de terrenos en todo el país y el 74% se invirtió en la construcción de vivienda financiadas directamente por el INFONAVIT.

El 21% restante se distribuyó de la siguiente forma:

a).- El 4% se encauzó a las líneas de crédito II a V, o sea para la adquisición de vivienda a terceros, pago de pasivos, reparación y construcción de vivienda.

b).- Un 6% en la inversión de divisas.

c).- El 7% en gastos de operación y vigilancia autorizados por la Asamblea General, para la compra de mobiliario y equipo así como construcciones propias para sus oficinas.

d).- El 2% correspondió a la entrega de depósitos de ahorro, derecho que tiene todo trabajador en caso de jubilación. Incapacidad total permanente o defunción.

e).- Finalmente un 2% corresponden a recursos líquidos, que como señala la Ley del INFONAVIT, se encuentran invertidos en una cuenta de valores a la vista en el Banco de México y en valores gubernamentales y que en buena medida representan las reservas legales y técnicas autorizadas por la Asamblea de ese instituto.

Como se indico anteriormente el INFONAVIT capta sus recursos de diversas fuentes y los aplica en los términos de su propia ley que señala su objeto y rige su operación, por lo que las principales fuentes de captación de recursos eran: las aportaciones patronales, las recuperaciones de los créditos y los rendimientos que generen sus inversiones.

Actualmente el patrimonio del INFONAVIT se encuentra integrado por las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporciona el Gobierno Federal; por las cantidades y comisiones que obtenga por los servicios que preste según sus reglamentos internos; por los montos que obtenga de las actualizaciones, recargos sanciones y multas; por los bienes y derechos que adquiera por cualquier título y los rendimientos que obtenga de las inversiones que de acuerdo a su Ley establece Las aportaciones

patronales quedaron fuera del patrimonio del INFONAVIT, según lo establece el actual texto del Artículo quinto de la multicitada Ley.

La capacidad financiera del INFONAVIT es permanentemente, por el volumen de recursos que revelan los presupuestos de ingresos y egresos que anualmente aprueba la Asamblea General de ese organismo. La formulación de los presupuestos se apega a normas cada vez más rigurosas, conforme las experiencia del INFONAVIT.

El proceso de formulación ha involucrado a áreas operativas y órganos colegiados a los que la Ley del INFONAVIT, ha atribuido esa función, las cuales se describirán en el inciso siguiente, relativo a la Organización Interna del INFONAVIT.

Por lo pronto señalaré que la Administración de este organismo elabora los proyectos de ingresos y egresos, que son presentados al Consejo de Administración antes del 31 de octubre de cada año a través de la Dirección General, tal como lo señala la Fracción V del Artículo 23, de la Ley del INFONAVIT.

El Consejo de Administración, designa una comisión tripartita de estudio y dictamen y, conforme a éste último, aprueba su presentación a la Asamblea General quien debe autorizarlo.

Los ingresos se clasificaron en aportaciones, recargos, productos, recuperación de créditos, supervisión de obra, administración de créditos y

desde 1976 hasta el año de 1997, la cuota de auto-administración de los Conjuntos Habitacionales.

Los egresos se clasificaron en: gastos de administración, operación y vigilancia, gastos de supervisión de obra, administración de créditos y auto-administración, gastos contingentes por entrega de depósitos y seguro de créditos, inversiones propias y plan de financiamientos.

Los ingresos previstos por las aportaciones año con año resultan de un pronóstico que considera la tendencia de incremento de los salarios promedio y la incorporación del número de contribuyentes. los recargos estimados se determinan calculando la tendencia de los ingresos mensuales enterados por la Secretaría de Hacienda.

Los ingresos denominados productos, engloba los rendimientos de los saldos en disponibilidad en el Banco de México, S.A., los rendimientos de las inversiones en valores gubernamentales, los intereses causados por el financiamiento a la construcción y las entradas por intereses de los créditos concedidos a los trabajadores.

Los productos bancarios se calculan aplicando a las cuantías medias previstas, los porcentajes que proporcionan el Banco de México y las otras instituciones de crédito con que opera el INFONAVIT

En conclusión, las aportaciones patronales del 5%, son las que proporcionan el mayor volumen de recursos al Fondo de la Vivienda para los Trabajadores, esta fórmula adoptada por el legislador, le permite al

INFONAVIT no tan solo protegerlo del impacto inflacionario sino sobre todo incrementar sus ingresos de acuerdo con los aumentos que se registren en el nivel nacional de los salarios.

Una vez analizado la forma en que se integró el Fondo del INFONAVIT, el siguiente inciso señala las funciones principales de los Organos de Gobierno que conforman a ese organismo.

### **1.3.- ORGANIZACIÓN INTERNA EN 1972.**

La organización del INFONAVIT en 1972 se integró por los siguientes Organos de Gobierno: la Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia, el Director General, dos Directores Sectoriales, una Comisión de Inconformidades y de Evaluación y por último las Comisiones Consultivas Regionales, según el artículo sexto de su Ley.

Todos éstos órganos internos del INFONAVIT, su organización y funciones, se apreciarán en éste inciso, su estudio es con la finalidad de conocer más ampliamente el funcionamiento interno de este organismo.

#### **1.3.1.- LA ASAMBLEA GENERAL.**

La Asamblea General es el órgano autoridad suprema del INFONAVIT y se integra en forma tripartita; es decir, con miembros designados por el Ejecutivo Federal, por las Organizaciones Nacionales de Trabajadores y por las Organizaciones Nacionales Patronales las cuales están conformadas por 45 miembros propietarios y 45 suplentes.



El Gobierno Federal y cada uno de los Sectores Nacionales tienen derecho a designar a 15 miembros propietarios y a 15 miembros suplentes, los cuales duran en su cargo seis años, pudiendo ser removidos libremente por la representación que los designó.

Los miembros de la Asamblea General que representan al Gobierno Federal, son nombrados por el Ejecutivo Federal, los de las Organizaciones Nacionales de Trabajadores y Empresarios deben ser designados por los respectivos sectores, atendiendo a las bases o reglamento que al efecto expidió la Secretaría del Trabajo y Previsión Social el 26 de abril de 1972, mismas que fueron publicadas en el Diario oficial de la Federación el 8 de enero de 1973.

La Asamblea General, celebra dos sesiones anuales como mínimo. Una de las sesiones se efectúa en el último trimestre del año y la otra dentro de los primeros cuatro meses del año, esta sesión coincide con el 1º de mayo, "día del trabajo", fecha en que se instaló la asamblea constitutiva del INFONAVIT en 1972.

Las funciones más importantes atribuidas a este órgano son las siguientes:

- 1.- Considerar y aprobar en el último trimestre del año los presupuestos de ingresos y egresos, y de gastos de administración, operación y vigilancia que son formulados por unidades dependientes de la Dirección General, integradas por Comisiones Técnicas de la Asamblea General con

miembros de las tres representaciones: Gobierno, Trabajadores y Empresarios, que analizan los documentos, hacen las observaciones correspondientes y formulan un dictamen que es sometido a la aprobación de la Asamblea General en pleno.

2.- Analizar y aprobar, los planes de labores y financiamientos para el siguiente año, estos documentos son igualmente formulados por dependencias de la Dirección General, para ello la Asamblea General designe una comisión encargada de estudiar estos documentos, la cual emite un dictamen que somete a consideración del pleno.

3.- Examinar y aprobar, dentro de los cuatro primeros meses del año los estados financieros de ese Instituto, correspondientes al ejercicio anterior, así como los dictámenes de la Comisión de Vigilancia y del auditor externo, y el informe anual de actividades.

Al igual que en los otros casos, la Asamblea General, designa comisiones encargadas del estudio de estos documentos, una vez realizado el análisis con la información que es proporcionada por diversos funcionarios del INFONAVIT, se formula el dictamen respectivo para ser presentado a la Asamblea General y sometido a votación.

4.- La Asamblea General crea o suprime las Comisiones Consultivas Regionales, señalando su jurisdicción con base en las proposiciones del Consejo de Administración.

5.- Compete a la Asamblea expedir los reglamentos internos. En este respecto, el área jurídica especializada del INFONAVIT es la encargada de formular los proyectos de reglamento para ese instituto, que pasan al Consejo de Administración para su revisión, ya que es el órgano que tiene la facultad de presentarlos ante la Asamblea General

En el supuesto que la Asamblea acuerde su expedición y se trate de reglamentos que deba expedir el Ejecutivo Federal, se elevan al superior conocimiento del mismo, para que de estimarlo conveniente, ejercite la facultad que le otorga el Artículo 89, Fracción I, de la Constitución Federal.

6.- Este órgano superior establecía las "Reglas para el Otorgamiento de Créditos". determinaba los requisitos y condiciones bajo los cuales se otorgan estos créditos a los trabajadores, supuestamente atendiendo a principios de Justicia y Equidad; sin embargo esta disposición fue derogada la cual se encontraba en la Fracción V del Artículo 10 de la Ley del INFONAVIT; ahora esta facultad le fue conferida al Consejo de Administración, quien se encarga de establecer las "Reglas para el Otorgamiento de Créditos", según Fracción IX del Artículo 16 de la mencionada Ley del INFONAVIT, reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de Febrero de 1992.

7.- La Fracción VIII del Artículo 10 de la Ley del INFONAVIT, otorga a la Asamblea General, todas las facultades que no estén expresamente concedidas a otros órganos y que requiera para su cabal actuación.

Es importante señalar que el 29 de septiembre de 1972, la Asamblea General aprobó el Reglamento de las Comisiones Consultivas Regionales y de las Delegaciones Regionales, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo de 1994. El 9 de febrero de 1973 se aprobó el Reglamento Interior del INFONAVIT, conforme al criterio de que las Oficinas Centrales deben tener a su cargo tareas normativas y de supervisión, en tanto que las Delegaciones serían las operativas.

Por último está establecido que la presidencia se otorgara, en forma rotativa, a cada una de las representaciones en el siguiente orden: primero el Gobierno Federal, segundo los Trabajadores y tercero los Empresarios.

En el siguiente inciso se observarán las funciones de Consejo de Administración del INFONAVIT.

### **1.3.2.- EL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN**

El Consejo de Administración es otro Organismo de Gobierno muy importante del INFONAVIT y se integra en forma tripartita por 15 miembros propietarios y 15 suplentes, correspondiendo a cada una de las representaciones 5 consejeros, quienes son designados por la Asamblea General. Los miembros del Consejo de Administración, en ningún caso pueden serlo de la Asamblea.

Los consejeros duran en su cargo 6 años y pueden ser removidos libremente por la Asamblea General a petición de la representación que los

haya designado, a través de la solicitud que se presente por conducto del Director General.

Al igual que la Asamblea General, la presidencia de las sesiones se otorgan en forma rotativa en el mismo orden indicado es decir: primero el Gobierno Federal, segundo los Trabajadores, y tercero los Empresarios.

A diferencia de la Asamblea, en la que cada representación nombra indistintamente el miembro que preside la sesión en el Consejo de Administración, se sigue un orden alfabético.

Estimaron que debido a las decisiones que debe tomar el Consejo de Administración, era necesario que sesionara regularmente dos veces al mes, como mínimo para garantizar su cabal participación en la vida del INFONAVIT; actualmente con las reformas publicadas el 24 de febrero de 1992, el artículo 15 de la Ley del INFONAVIT señala que el Consejo de Administración sesionará por lo menos una vez al mes.

Las atribuciones y funciones del Consejo de Administración consisten principalmente en:

1.- Decidir sobre las inversiones y operaciones del INFONAVIT.

2., Regular sus actividades a propuesta de la Dirección General.

3.- Aprobar las inversiones y financiamiento de ese instituto, los cuales deben apegarse a una sana técnica financiera y contable.

4.- Otorgar los lineamientos y políticas de operación. Cuando alguna decisión, a juicio de alguna de las representaciones o del Director General, deba ser tomada por la Asamblea General, ésta será convocada a sesión extraordinaria.

5.- Proponer la creación supresión o modificación, de las Comisiones Consultivas Regionales.

6.- Examinar previamente a la Asamblea General los estados financieros, así como aprobar la presentación del informe de actividades, de los presupuestos y de los planes de labores y de financiamiento, es decir, el Consejo examina esos documentos formulados para el efecto de que, al ser sometidos a la aprobación de la Asamblea General, sean los adecuados; así como aprobar anualmente el presupuesto de Gastos de Administración, Operación y Vigilancia, este presupuesto en la primera Ley del INFONAVIT no debía exceder del 1.5% de los recursos. Actualmente no debe exceder del 0.55% de los recursos totales que maneje.

7.- De igual modo que el inciso anterior, se procede con los reglamentos internos del INFONAVIT, y con las reglas para el otorgamiento de créditos y la operación de depósito a favor de los trabajadores; así como la tasa de interés que generara el Saldo de la Subcuenta de Vivienda.

8.- Nombrar los directivos de más alto rango de ese instituto, con excepción del Director General y de los Directores Sectoriales, esto es, nombra a los Subdirectores y a los Delegados a propuesta del Director

General; además debe aprobar los tabuladores y prestaciones al personal de ese Instituto.

9.- Debido a las funciones jurisdiccionales que desempeña la Comisión de Inconformidades y de Valuación, y a que sólo está integrada por un miembro propietario de cada representación, se estimó que la forma efectiva para dinamizar el nombramiento y remoción de sus integrantes era otorgar esta facultad al Consejo de Administración, quien la ejerce a propuesta de las diferentes representaciones.

10.- Tomando en consideración que pueden presentarse situaciones concretas no previstas por la Ley del INFONAVIT, se otorgó la potestad a la Asamblea General para señalar al Consejo otras atribuciones no incluidas expresamente en el precepto.

En la actualidad, se han adicionado atribuciones como el de establecer las "Reglas para el Otorgamiento de Créditos", facultad que tenía la Asamblea General y determinar las reservas que aseguren la operación del Fondo Nacional de la Vivienda, a través de inversiones de valores a cargo del Gobierno Federal e Instituciones de la Banca de Desarrollo.

Asimismo el de resolver circunstancias no previstas en su Ley y en la Ley para el Sistema de Ahorro para el retiro, con relación a las subcuentas del Fondo Nacional de la Vivienda.

Este órgano aclaró la interpretación de algunas normas jurídicas que regulan al INFONAVIT, así como de las principales reglas de operación, Entre las decisiones más relevantes que tomó, cabe señalar las siguientes:

a) La de formar una reserva territorial que asegurara la disponibilidad del insumo en el mediano plazo.

b) La implantación de la alternativa de auto-administración de los conjuntos dadas las limitaciones legales.

c) El apoyo al programa de verificación del cumplimiento de las obligaciones legales, que incluye visitas domiciliarias y de inspección.

d) El establecimiento de una fórmula de recuperación de los créditos basada en la fijación de un porcentaje del salario (14% y 18%), modificando el criterio inicial de las amortizaciones constantes; la aprobación del sistema de asignación de créditos a partir de un modelo matemático y computarizado que califica la necesidad habitacional y que se caracteriza por su imparcialidad dejando a un lado el estudio socioeconómico que en un principio aplicó.

e) La recomendación a la Asamblea General de un mecanismo para que el Fondo Nacional de la Vivienda se incrementara recuperando las erogaciones hechas por el INFONAVIT más allá del límite señalado por el artículo 10 de la Ley del ese organismo.



Adicionalmente, el Consejo aprobó toda adquisición de inmuebles, proyecto de inversión y precios de venta, así como la construcción del edificio sede o principal, el cual se encuentra ubicado en la calle de Barranca del Muerto número 280, Colonia Guadalupe Inn, en México, D.F.. Delegación Política Alvaro Obregón, código postal 01029.

### **1.3.3.- LA COMISIÓN DE VIGILANCIA**

La Comisión de Vigilancia ejerce el control de las operaciones del INFONAVIT y está integrado por 9 miembros propietarios y 9 suplentes, 3 por cada una de las representaciones del Gobierno, Trabajadores y Empresarios o Patrones.

Para ser congruente con las disposiciones que regulan a los demás órganos colegiados, la Ley del INFONAVIT, dispone, que la presidencia de las sesiones se hiciera en forma rotativa en el orden ya mencionado en los párrafos anteriores.

De igual forma establece la Ley de ese Instituto, que los miembros duren en su cargo 6 años y sean removidos por la Asamblea General, a propuesta de la representación respectiva por conducto del Director General.

Las funciones y atribuciones otorgadas a la Comisión De Vigilancia consisten en velar por el adecuado manejo de los recursos del INFONAVIT.

Como al ejercer las funciones de vigilancia la Comisión se percata de las políticas del INFONAVIT, por lo que se estimó que propusiera medidas orientadas a fortalecer dichas políticas y a mejorar el funcionamiento de ese organismo.

Asimismo, debido a lo delicado de sus funciones tiene la potestad de convocar a la Asamblea General en el caso de que a su juicio lo amerite.

Para ejercer adecuadamente la función que tiene encomendada, la Comisión de Vigilancia designa un auditor externo, perito en materia de auditoría y contabilidad. Por ello al auditor externo se le otorgan las más amplias facultades de revisar y de recomendar la introducción de las medidas convenientes para la mejor marcha del INFONAVIT.

Este auditor externo presenta a la Comisión un informe mensual sobre la marcha del INFONAVIT. Además, lleva a cabo visitas de auditoría a las Oficinas Centrales, Delegaciones y en un principio, a los frentes de construcción financiados por el INFONAVIT.

Como la Asamblea General es el órgano supremo del INFONAVIT, anualmente la Comisión de Vigilancia emitiera un dictamen de los Estados Financieros de ese organismo que debe ser remitido, junto con el dictamen que prepara el Auditor Externo, por lo menos con 30 días de anticipación a la celebración de la Asamblea General.

La Comisión de Vigilancia no se limita a estudiar la situación financiera y contable del INFONAVIT, sino que va más allá, conociendo los

procedimientos administrativos y el avance de los programas que desarrolla ese instituto.

Formula recomendaciones muy valiosas para ajustar programas, consolidar políticas y avanzar en la organización de la administración del INFONAVIT.

El balance anual del INFONAVIT, debe publicarse dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que sea aprobado por la Asamblea general, por lo menos en dos Diarios de mayor circulación.

#### **1.3.4.- EL DIRECTOR GENERAL.**

El Director General, es nombrado por la Asamblea General a propuesta del Presidente de la República y es la autoridad ejecutiva del INFONAVIT. Por ello se le otorga el mandato más amplio que en derecho procede para representar a ese organismo.

Para que el Director General tenga contacto permanente con los órganos colegiados del INFONAVIT, tiene la posibilidad de asistir a las sesiones de la Asamblea, del Consejo y de la Comisión de Vigilancia con voz pero sin voto, es decir, no forma parte de dichos órganos.

Las funciones y atribuciones del Director General son las que precisa el artículo 23 de la Ley del INFONAVIT, para el debido cumplimiento de sus responsabilidades.

Entre ellas, el Director General debe formular, con ayuda de las unidades administrativas del INFONAVIT, los estados financieros y el informe anual que presentará al Consejo de Administración, dentro de los dos primeros meses de cada año para que éste lo remita a la Asamblea General.

Igualmente debe elaborar los presupuestos de ingresos y egresos y de gastos de administración, operación y vigilancia y los planes de labores y financiamientos para presentarlos al Consejo de Administración antes del 31 de octubre de cada año, a efecto de que éste los estudie y someta a la alta consideración de la Asamblea General.

Con la finalidad de que el Consejo de Administración se entere periódicamente del avance de los programas llevados a cabo por el INFONAVIT, la Dirección General le presenta mensualmente un informe de actividades.

La Dirección General para el adecuado manejo del INFONAVIT, se auxilia del personal técnico y administrativo que juzgue conveniente, por lo que puede nombrar y remover libremente al personal, señalándoles las funciones y remuneraciones de acuerdo con los tabuladores aprobados por el Consejo de Administración.

Asimismo, propone el Consejo de Administración el nombramiento de los Delegados Regionales o Representantes de la propia Dirección General, en cada estado de la República Mexicana.

También, el Director General es el representante del INFONAVIT y ejecutor de los acuerdos del Consejo de Administración, en su calidad de autoridad ejecutiva de esa institución.

Las facultades que corresponden al INFONAVIT en su carácter de Organismo Fiscal Autónomo, se podrán ejercer por el Director General, el Subdirector General Jurídico y de Fiscalización, los Delegados regionales, El Director Adjunto, los representantes de la Dirección General, el Coordinador del Distrito Federal, el Gerente de Fiscalización y el Gerente de Servicios Legales.

Como dato estadístico de 1972 al año 2001, el INFONAVIT ha tenido 12 Directores Generales mismos que se indican a continuación junto con el periodo de ejercicio; esto trae como consecuencia que no haya continuidad en los proyectos y planes de vivienda de ese Instituto, cada Director trae ideas diferentes, la mayoría proviene de Dependencias Gubernamentales ajenas en materia de vivienda, por lo que su estilo de trabajo es totalmente diferente a los requisitos para el cumplimiento de los objetivos de ese Organismo.

- 1.- Lic. Jesús Silva Herzog (mayo 1972-diciembre 1976)
- 2.- Lic. José Campillo Sainz (diciembre 1976-diciembre 1988).
- 3.- Lic. Emilo Gamboa Patrón (diciembre 1988-enero 1991).
- 4.- Ing. Gonzalo Martínez Corbalá (diciembre 1991-octubre 1991).
- 5.- Dr. José Juan de Olloqui y Labastida. (Octubre 1991-abril de 1993).

- 6.- Lic. José Francisco Ruiz Massieu (abril 1993-mayo 1994).
- 7.- Lic. Alfredo Phillips Olmedo (mayo 1994-diciembre 1994).
- 8.- Lic. Arturo Nuñez Jiménez (diciembre 1994-marzo 1995).
- 9.- Lic. Alfredo del Mazo González (abril 1995-febrero 1997).
- 10.- C.P. Oscar J. Joffre Velázquez (marzo 1997-mayo 1998)
- 11.- Lic. Luis de Pablo Serna (mayo 1998-enero 2001).
- 12 - C.P. Víctor Manuel Borrás Setien (enero2001)

### **1.3.5.- LOS DIRECTORES SECTORIALES**

La existencia de los Directores Sectoriales, que señala el artículo 24 de la Ley del INFONAVIT, tienen como función primordial servir de órganos de enlace entre sus respectivos sectores y la Dirección General.

Dentro de la vida diaria del INFONAVIT se logra una participación de los sectores a través de estas unidades, mediante el establecimiento de un puente permanente de comunicación con la Dirección General.

Es así que las Direcciones Sectoriales han participado activamente en la marcha de esa institución, haciendo sugerencias y proponiendo soluciones a la propia Dirección General.

Con la finalidad de estrechar el contacto con el Consejo de Administración, se otorgó a los Directores Sectoriales la posibilidad de asistir a las sesiones con voz pero sin voto.

Conforme al reglamento interior, los Directores Sectoriales tienen atribuciones que garantizan su actuación, como son:

- 1.- Asistir a las sesiones de la Asamblea General y del Consejo de Administración;
- 2.- Coordinar el nombramiento y funcionamiento de las Comisiones Consultivas Regionales;
- 3.- Plantear las políticas y criterios del sector ante el Director General, con base en las sugerencias de sus representados, y
- 4.- Ser órgano de enlace entre la Dirección General y su representación.

Se destacan en las comisiones designadas por la Asamblea General o el Consejo de Administración para el estudio de diversos documentos que posteriormente son sometidos a la consideración del pleno de dichos órganos colegiados.

Es de suma importancia que tengan un profundo conocimiento sobre los programas y sistemas del INFONAVIT, para orientar e informar a los señores asambleístas y consejeros de sus respectivas representaciones.

### **1.3.6.- LA COMISIÓN DE INCONFORMIDADES Y DE VALUACIÓN.**

El procedimiento que rige las actividades de este órgano contralor de la legalidad de los actos de ese instituto, está contenido en su reglamento que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de julio de 1973.

La Comisión de Inconformidades y de Valuación se integra por tres miembros propietarios y tres suplentes, uno por cada representación del gobierno, de los trabajadores y de los empresarios. La Comisión sesiona cuando menos una vez por semana y la rotación de la presidencia es bimestral.

Este órgano del INFONAVIT conoce, sustancia y resuelve los recursos de inconformidad que promuevan los trabajadores o sus causahabientes y beneficiarios o los patrones, estas inconformidades pueden ser sobre:

- 1.- La inscripción del trabajador, en el INFONAVIT.
- 2.- El derecho a créditos.
- 3.- La cuantía de aportaciones y de descuentos,
- 4 - Así como de cualquier acto del INFONAVIT, que lesione los derechos de los trabajadores, beneficiarios o patrones.

Igualmente conoce de las controversias sobre valuación planteadas por los trabajadores o sus beneficiarios o los patrones, en los términos de lo previsto por los artículos 3o. y 4o. transitorios del Decreto de reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo de 1972.



Estas controversias tiene por objeto conocer la naturaleza y el monto de las prestaciones habitacionales que otorgan las empresas a sus trabajadores y cuando cumplan con este propósito determinar si son inferiores, iguales o superiores al 5% consignado por la Ley Federal del Trabajo y, en su caso, obligar a que enteren la diferencia o a eximirlos del pago de las aportaciones respectivas.

En este caso corresponde a esta Comisión de Inconformidades y de Valuación, formular un dictamen que es sometido a la consideración del Consejo de Administración, quien deberá resolver en definitiva.

En materia de inconformidades esta Comisión, considera que deberán estar debidamente fundadas y motivadas las resoluciones en que se determinen créditos por omisiones en el pago de las aportaciones al INFONAVIT.

Asimismo, ha resuelto que los casos de excepción previstos en los artículos transitorios, no están sujetos a declaración previa de ese instituto, ya que operan de pleno derecho.

Por lo que queda a cuenta y riesgo de las empresas el pago de los intereses, multas y sanciones que establece la Ley del INFONAVIT, así como al de las propias aportaciones.

En caso de que posteriormente se llegara a determinar que los mismos no se encuentran dentro de alguno de los supuestos de excepción, no

implica de manera alguna, disminuir las atribuciones que tiene ese Instituto como organismo fiscal autónomo, ya que está facultado para determinar en cualquier momento el importe de las aportaciones patronales y las bases para su liquidación y para su cobro.

Cabe indicar que los patrones o los trabajadores pueden solicitar directamente a la administración del INFONAVIT, la valuación de las prestaciones habitacionales establecidas en la empresa.

En estos casos, es el área jurídica del INFONAVIT, es la encargada de realizar la valuación correspondiente. Si existiera discrepancia entre el patrón y el trabajador o sus beneficiarios o entre cualquiera de ellos y el INFONAVIT, interpondrían la controversia sobre valuación antes esta Comisión.

Los interesados podrán plantear en cualquier tiempo la controversia sobre valuación cuando no haya habido resolución del INFONAVIT y exista discrepancia entre ellos.

Como dictámenes importantes en materia de valuación que han sido aprobados por el Consejo de Administración del INFONAVIT son de señalarse los siguientes.

- 1.- El que determina, que no son valuables las aportaciones de las empresas a los Fondos de Previsión Social, de Retiro y de Plan de Pensiones, porque estas aportaciones, no están destinadas en

forma directa a cubrir las necesidades habitacionales de los trabajadores.

2.- El dictamen que declara también que no son valubles las aportaciones en efectivo otorgadas por la empresa en una sola ocasión a sus trabajadores, porque la excepción para no aportar o hacerlo en forma reducida, que contempla el artículo 3o. transitorio de las reformas adicionales a la Ley Federal del Trabajo, está referida únicamente a las empresas que con anterioridad estén otorgando cualquier prestación, es decir. se trata de prestaciones de tracto sucesivo.

3.- El otorgamiento por las empresas de casas habitación a sus trabajadores se ha considerado valuable, salvo el caso de que no constituyan auténticas prestaciones, porque no benefician directamente a sus trabajadores, sino que por su ubicación o la del centro de trabajo, sean condición indispensable para hacer posible la prestación del servicio.

4.- Finalmente, se ha establecido que como la valuación está referida a las prestaciones habitacionales que se venían otorgando con anterioridad a las reformas al régimen de vivienda obrera, cualquier incremento pactado en fecha posterior, en el monto de las mismas, no tendrá ninguna relevancia frente al Instituto.

Es importante mencionar el carácter transitorio de las funciones de valuación que tiene encomendadas esta Comisión, pues se ha podido observar que es muy reducido el número de empresas que con anterioridad al sistema INFONAVIT, otorgaban prestaciones habitacionales a sus trabajadores.

### **1.3.7.- COMISIONES CONSULTIVAS REGIONALES.**

Las Comisiones Consultivas Regionales son integradas igualmente en forma tripartida y la jurisdicción territorial de cada una lo determina la Asamblea General en los términos del artículo 10. fracción III de la Ley del INFONAVIT.

Se estimó que no debía señalarse un número fijo de miembros para su integración, en virtud de que la densidad de trabajo varía de región a región, de esta manera es el Consejo el que, atendiendo las necesidades concretas de cada circunscripción, determina el número de miembros que deben integrar las Comisiones Consultivas.

Su funcionamiento y organización están regulados por un reglamento aprobado por la Asamblea General. Conforme a la magnitud de los programas del INFONAVIT, se han establecido Comisiones Consultivas estatales y, a veces, locales.

Como todos los órganos de gobierno del INFONAVIT, estas comisiones están integradas en forma tripartita por representantes del sector de los trabajadores, de los empresarios y del Gobierno.

La atribución de aprobar su creación corresponde a la Asamblea General, y a través de la Dirección General y las Direcciones Sectoriales de los Trabajadores y Empresarios se proponen sus miembros al Consejo de Administración.

Se ha concebido la labor de estos órganos como, el apoyo necesario en cada Delegación del INFONAVIT, para que la forma de decisiones esté avalada por criterios de equidad reforzados con el conocimiento de la problemática regional y local, cuando la importancia de los programas que desarrolla ese Instituto así lo amerite.

A través de las propias Delegaciones, estos órganos proponían a la Dirección General la ubicación más conveniente de los terrenos susceptibles de adquisición, la viabilidad de los proyectos urbanísticos y de vivienda, la conveniencia de las asignaciones de crédito y dan opinión sobre las demás acciones desarrolladas por el INFONAVIT en cada región; actualmente sugieren al Consejo de Administración a través del Director General, la localización mas adecuada de las áreas y características de las habitaciones de la región, susceptibles de ser financiadas mediante el sistema de subastas o paquetes de línea dos y tres.

La acción de las Comisiones Consultivas era determinante para facilitar la toma de decisiones y el proceso mismo de desconcentración administrativa, en la actualidad su función es de sugerencias y opiniones mas no de imposiciones.

En este sentido, la Dirección General del INFONAVIT dio el apoyo necesario para la integración y funcionamiento de estos órganos que según, contribuyen a un mejor desempeño de las tareas del INFONAVIT en el pleno regional.

Los representantes del Gobierno son los delegados de alguna Dependencia Federal en la entidad respectiva y, en ocasiones, funcionarios locales. De esta manera las Comisiones Consultivas realizan sus funciones con estricto apego a las necesidades reales de las regiones en las que operan.

La Asamblea General aprobó la creación de 51 Comisiones Consultivas Regionales y se instalaron 37, que representan el esfuerzo de 372 personas. Se han sustituido 62 miembros, sesionando 1253 veces y tomando 1877 acuerdos.

#### **1.4.- ORGANIGRAMA DEL INFONAVIT, EN 1972.**

En la sesión número 2 del Consejo de Administración en el año de 1972, se presentó un organigrama preliminar formado por tres Subdirecciones de igual rango, que atenderían los aspectos Constructivos, Jurídicos, Financieros y Administrativos de ese organismo.

De las Subdirecciones dependían Departamentos, actualmente se denominan Gerencias y las primeras Subdirecciones Generales; en este organigrama se apreciará lo sencillo de su organización, en comparación con la actual estructura del INFONAVIT.

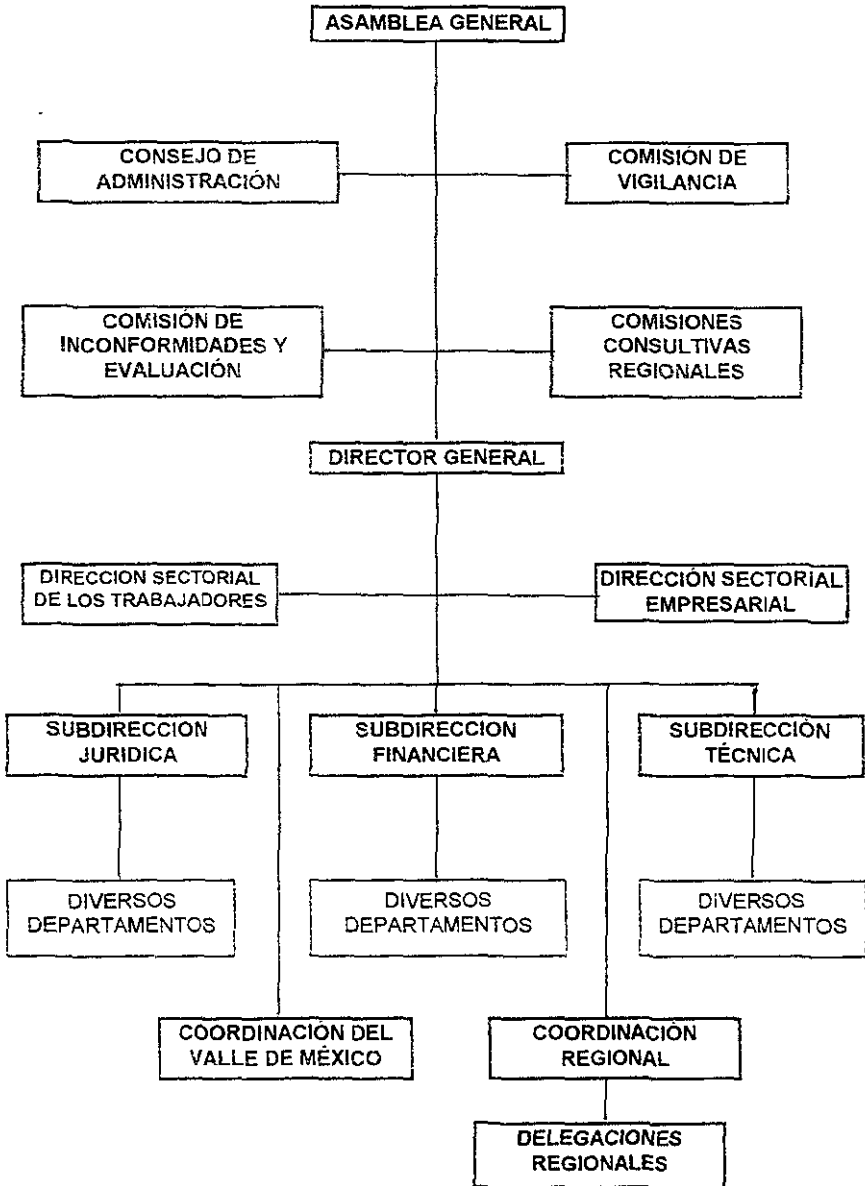
No se omite señalar el órgano supremo de gobierno que es la Asamblea General y sus demás órganos; el Consejo de Administración; la Comisión de Vigilancia; el Director General; las Direcciones Sectoriales; la Comisión de Inconformidades y Evaluación; y por último las Comisiones Consultivas Regionales.

Respecto a las Subdirecciones, estas fueron tres y se denominaban: Subdirección Jurídica, Subdirección Financiera Y Subdirección Técnica.

Para el control en el Distrito Federal, se creó la Coordinación del Valle de México y para el seguimiento en la República Mexicana de la tareas del INFONAVIT, la Coordinación Regional.

De esta Coordinación Regional, se derivaron oficinas del INFONAVIT en cada Estado de la República, ubicándose en un principio en las principales capitales del País, como Sonora, Chihuahua, Sinaloa, Jalisco, Querétaro, Nuevo León, Estado de México, etc

Las entidades mas pequeñas, fueron controladas por las mas grandes, con el tiempo y en la actualidad, existe en cada Estado, una sucursal de este organismo.





## CAPITULO SEGUNDO

### 2.- ORGANISMOS DE SEGURIDAD SOCIAL.

Para el desarrollo de este capítulo he considerado iniciarlo por el concepto de la necesidad social, que es la base primordial de todo lo que rodea al ser humano y generadora en la antigüedad de diversas instituciones de beneficencia, mismas que dieron origen a la Previsión y Seguridad Social.

También se aprecia la Seguridad Social en México y el resultado de la misma que fueron las Garantías Sociales y por ende el concepto de vivienda ligado, al compromiso del INFONAVIT.

#### 2.1.- LA NECESIDAD SOCIAL.

Desde el origen del individuo, éste ha estado sometido a determinadas eventualidades que provocaron diversas necesidades. Hubo épocas en que se acentuaron más, como al inicio del siglo XIX, con los países calificados como industrializados, que trajeron como consecuencia de la Revolución Industrial, infinidad de necesidades para la sociedad.

Existen autores que entienden a la necesidad, como *“...todo aquello de que no puede uno prescindir, o la falta de lo necesario para la conservación de la vida...”*<sup>10</sup>. Otros autores desde el punto de vista económico, la consideran: *“como la carencia o escasez de un bien que satisface un deseo”*.

---

<sup>10</sup> Diccionario Enciclopédico - tomo ocho, Argos Vergara, España, 1997, p. p. 2275, 2276

La necesidad implica la falta de un bien, éste último puede ser material o inmaterial, y constituye un medio para satisfacer una necesidad para dar como resultado, un mejor desarrollo de la personalidad humana.

Por lo que respecta al vocablo social, éste se refiere a la sociedad: a la reunión de personas, familias, pueblos o naciones, en agrupaciones que constituyen unidades distintas entre si y entre cada individuo.

La conjugación de éstos vocablos, da como origen a la necesidad social, la cual debe ser considerada como: la carencia o escasez de los bienes que inciden sobre el individuo y que repercuten sobre un grupo social por pertenecer a la colectividad.

"El autor Almanza Pastor, clasifica a las necesidades en individuales y colectivas, las necesidades individuales, afectan al hombre como individuo, y las colectivas le interesan al hombre en cuanto es integrante de una colectividad." <sup>11</sup>

Continuando con éste autor, señala que la necesidad social, es el calificativo utilizado, "*...hacia la persona que pertenece a un grupo determinado, quien le falta total o parcialmente los medios indispensables para satisfacer las necesidades más esenciales de subsistencia...*" <sup>12</sup>. Concepto que considero el mas apropiado para definir a la necesidad social.

---

11 José Manuel Almanza Pastor - Derecho a la Seguridad Social, Tecnos, Madrid, 1973, p. 34.

12 Ibidem. p. p. 34, 35.

En este contexto y derivado de esas carencias, nacen en la antigüedad, asociaciones como las mutualidades, cofradías y el montepío o monte de piedad que permitieron atender algunas necesidades del hombre; asociaciones que se aprecian en los incisos siguientes y que dieron origen a la previsión social y como lo indica el autor español Almanza Pastor, ésta “...supone acción de disponer lo conveniente para atender a contingencias o necesidades previsibles...”<sup>13</sup>

### 2.1.1.- LA MUTUALIDAD.

La mutualidad es considerada como una asociación en que todos los miembros son aseguradores de sí mismos sin lucro alguno. Lo que difiere con el Seguro Privado, que consiste en que cada individuo es tan sólo un asegurado ante un tercero llamado asegurador, que persigue un beneficio comercial.

La mutualidad, tiene su origen en las asociaciones mutualistas en la antigua Roma, dentro de los *Collegia*, que dan lugar a las *Tenuiores*; asociaciones con finalidad mutualista integradas por la unión de un mínimo de tres individuos, que constituían un fondo común para solventar los gastos del entierro del socio fallecido.

Bajo la influencia del cristianismo, las *Collegias*, ceden el paso a las *Diaconias* que practicaban la asistencia privada al indigente, con base en la caridad cristiana.

---

<sup>13</sup> Ib p 42, 47

Se han señalado otros antecedentes más remotos de las mutualidades, como en la antigua Grecia, en que las asociaciones mutualistas eran llamadas *Sunedrias*, *Hetairías* y *Heranos*. Por lo que respecta a los países escandinavos y germánicos, fueron las *Guíldas*, cuyos miembros prometían mediante juramento auxiliarse entre sí en todos los peligros o accidentes de la vida.

En España, en la época de la dominación romana surgieron diversas sociedades de socorro mutualistas, semejantes a las romanas desapareciendo éstas con la invasión musulmana. en el posterior desarrollo histórico se dan tres fundamentales manifestaciones de previsión mutualista: *la Cofradía*, *la Hermandad* y *el Montepío*.

Las Cofradías y el Montepío se verán más adelante, respecto a la hermandad, ésta se desarrolla en los siglos XVI y XVII. En ella al producirse el infortunio previsto, el asociado ya ostentaba un auténtico derecho a la prestación correspondiente, existiendo una real y efectiva relación: entre cuotas y prestaciones.

A mediados del siglo XVIII diversos gobiernos desarrollaron una intensa campaña contra las hermandades, surgiendo los primeros Montepíos. aunado a ello y a la prohibición en esa época de las asociaciones, aparecieron las primeras sociedades de resistencia para la clase trabajadora, los sindicatos.

Estas asociaciones fueron la semilla de los actuales sindicatos, cuyos fines tuvo en principio la prestación mutualista. Posteriormente a consecuencia de intensificarse la negociación colectiva como medio para obtener una mejora de las condiciones de trabajo, el sindicato abandonó sus propósitos mutualistas en beneficio de los estrictamente negociadores.

Fue así como surgió con enorme impulso en el curso del siglo XIX el movimiento mutualista, amparando a los trabajadores y a otros grupos sociales, no con el volumen e importancia que tuvieron en Gran Bretaña, Francia y Bélgica, también en España se difundieron las formas mutualistas dictándose al respecto diversas disposiciones de importancia en los años de 1839, 1853, 1861, etc., sin omitir la repercusión en la Nueva España con Hernán Cortes, como se verá en las Cofradías.

El Código de Comercio de España las excluyó de sus prescripciones, siempre que no se dedicaren a actos de comercio diferentes a la mutualidad o se convirtieren en sociedades a base de primas fijas, la Ley de Asociaciones de 1887 de ese país, la sometió al régimen en ella estatuido.

En el vigente derecho español hay que distinguir las siguientes especies de mutualidades:

1) *Mutualidades llamadas Mercantiles*, que ejercen cualquier tipo de seguro de carácter distinto al de Previsión Social.

2) *Mutualidades constituidas con el específico fin de asegurar las responsabilidades derivadas de accidentes de trabajo*, son patronales y de carácter voluntario.

3) *Mutualidades libres*, estas ejercen una actividad de previsión social, pero de carácter voluntario en su constitución

En la actualidad la mutualidad se presenta en asociaciones voluntarias u obligatorias para los afectados por un mismo interés o riesgo, contribuyendo sin ánimo de lucro cada asociado proporcionalmente mediante cuotas variables o fijas.

“Por su parte Almanza Pastor, distingue que en un principio, sindicato y mutualidad, surgen confundidos y con finalidades complementarias, hasta el punto de señalar que el sindicato se presenta más como institución mutualista que como instrumento de lucha, lo cual no estoy de acuerdo.”<sup>14</sup>

Como se puede apreciar, la mutualidad es la asociación voluntaria de individuos que persiguen un fin para satisfacer una necesidad común, sin lucro alguno de los integrantes de la asociación. Apreciación que considero la más apropiada para definir a la mutualidad.

### **2.1.2.- LAS COFRADÍAS.**

Las Cofradías en la edad media, tomaron importancia por tratarse de asociaciones mutualista de carácter religiosos, con un gran soporte

---

<sup>14</sup> Ib p. 111

económico que les permitió la protección tanto de los asociados como de los indigentes, también otorgó, prestaciones en dinero, asistencia médica, farmacéutica y hospitalaria. Protegieron a la vejez, el fallecimiento, la viudez y la orfandad, además contribuyeron en los dotes matrimoniales.

Las Cofradías prosperan entre los siglos XI y XVI. A fines del siglo XI y principio de siglo XII se remontan tanto las Cofradías generales o no profesionales, nacidas al amparo de parroquias y monasterios, con fines exclusivamente religiosos o benéficos, como las Cofradías Gremiales.

Fueron asociaciones eclesiásticas cuyo fin era acrecentar el culto religioso al público en general, vinculadas a órdenes religiosas de ahí que toman su nombre o título. de los misterios de la religión cristiana, de las fiestas del Señor o de la Virgen o de los Santos o del fin de la asociación. Como la Archicofradía de la Cruz, fundada en la Nueva España por Hernán Cortes, en la iglesia de la Santa Veracruz en México; cuyos estatutos fueron aprobados por Fray Domingo Betanzos, Vicario General del Reino, el 30 de marzo de 1527, cuya función era asistir a los reos de capilla, al suplicio de los mismos y a su entierro.

Se les daba el nombre de Archicofradías a las cofradías que tienen el derecho de agregar a otras congregaciones de la misma especie, y son puestas bajo las ordenes de un Santo Patrón, durante la edad media, cofradías y corporaciones estaban estrechamente unidas, la religión y la profesión se hallaban enlazadas y en consecuencia estos dos tipos de organización se presentaban unidos.

Las cofradías agrupaban artesanos de distintos oficios y los miembros de esa corporación podían pertenecer a otras cofradías con diferentes fines, en España aparecieron en el siglo XI las Cofradías de Frontanya y Lillet, en Cataluña y se desarrollaron en el siglo XII, como la Cofradía de Santa Cristina de Tudela, que organizaba las ceremonias religiosas, se ocupaba de los pobres y administraba las finanzas de la comunidad.

Por su parte, los soberanos establecieron cofradías de tipo caballeresco y militar como las denominadas Belchite y Uncastillo para la defensa de poblaciones o comarcas que eran en cierto sentido los precedentes de las ordenes militares, a partir del siglo XII surgieron las Cofradías Profesionales o Gremiales, cuyo objetivo era la ayuda mutua.

Durante el siglo XVIII el auge del desprendimiento o separación de la religión, motivó la sustitución de las Cofradías de beneficencia por los Montepíos.

Por lo que puedo concluir, que las Cofradías son asociaciones piadosas y de caridad, integrada por individuos, unidos para un fin determinado.

### **2.1.3.- EL MONTEPÍO.**

Después de las Cofradías le sucedieron los Montepíos con la finalidad inicial de proteger las necesidades derivadas de la viudez, orfandad, invalidez y vejez, se instituyeron en forma oficial y privada. Las oficiales por



falta de apoyo económico del Estado desaparecieron en pocos años; las segundas, se concretaron a proteger a sectores privilegiados y menos necesitados de la población.

El Montepío es producto del siglo XVIII, del rompimiento de la religión y las ideas laicas, sustituyendo a las Cofradías, dirigiéndose a la clase acomodada como funcionarios, pequeños comerciantes, etc., destinándolos primordialmente a cubrir riesgos de supervivencia, vejez e invalidez.

Se tienen antecedentes históricos del primer Montepío fundado en Perusa, en el año de 1450. por un Franciscano y el establecido en Madrid en 1702 por el Presbítero, Francisco Piquer.

En México, Pedro Romero de Terreros, primer conde de Regla, fundó el 25 de febrero de 1775 el Montepío o Monte de Piedad. mediante un donativo de 300,000 pesos; ubicándolo en el antiguo Colegio de San Gregorio de los Jesuitas, convento de San Pedro y San Pablo, en la actual calle de San Ildefonso, prestaba por 6 meses sobre prenda y una limosna voluntaria para las almas del purgatorio, después cobró un módico interés de 3 gramos o una cuartilla por peso.

Inicialmente Romero de Terreros le designó el nombre de "Sacro y Real Monte de Piedad de Ánimas", creado para alcanzar el pobre su alivio, según sus palabras propias. La autorización para establecerlo lo solicitó al Rey Carlos II en 1767 y la recibió hasta el 2 de julio de 1774.

El Montepío entró en función el 25 de febrero de 1775 con el doble propósito de prestar dinero con Garantía Prendaria. en un principio por alhajas y ropa, y obtener a cambio limosnas voluntarias en el momento del desempeño, para sufragar ocho misas diarias por el "Eterno descanso de las benditas almas del Santo Purgatorio".

Al inicio de las actividades había en caja 40 mil pesos, durante el primer año de operación el Monte perdió 17,368 pesos, lo que obligó a fijar el 11 de octubre de 1782, un interés fijo y forzoso de medio real por cada peso prestado.

Los tasadores podían prestar de 3 a 100 pesos; el Director de 101 a 2 mil pesos; la Junta Particular hasta 3,999 y sumas mayores la decisión correspondía a la Junta Superior, estas juntas eran los órganos de Gobierno, la Superior estaba formada por el Virrey, el Ministro Togado o Juez Protector, el Conde de Regla, el Provisor del Arzobispado, un Canónigo o Dignidad del Cabildo Metropolitano a elección del Virrey, el Corregidor y el Prior del Tribunal del Consulado.

La Junta Particular estaba formada por seis personas: dos Ministros nombrados por el Virrey y cuatro empleados superiores de la institución: el tesorero, el contador, el depositario y el juez de la sala de almoneda. Romero de Terreros nunca ocupó la dirección del Monte, pero nombró para ese cargo a su cuñado Vicente Trebustro.

El 6 de septiembre de 1818, el virrey Apodaca ordenó la desocupación del inmueble, argumentando cierta complicidad de algunos

funcionarios en la rebelión insurgente, pero su orden no fue cumplida hasta el 2 de abril de 1821, en virtud de que el Rey Fernando VII había devuelto a los Jesuitas sus viejas propiedades

La institución se trasladó al antiguo convento de Santa Brígida, en la calle de San Juan de Letrán actualmente el Eje Central, entre la Avenida Juárez e Independencia. Por su parte las Juntas se suprimieron en 1836 ya que el entonces Presidente de la República Mexicana Anastasio Bustamante dispuso integrarlas por personas designadas por su Gobierno.

En ese mismo año se compraron al Duque de Monteleone, heredero de Hernán Cortés, representado por Lucas Alamán, las casas viejas de Moctezuma, frente a la plazuela del Marqués, donde actualmente se encuentra la casa matriz.

En 1927 por decreto presidencial, el Nacional Monte de Piedad fue declarado institución de beneficencia privada, se suprimieron las juntas y se nombró a un patronato, en 1945, se creó el departamento de valuadores con el objeto de capacitar, entrenar y actualizar los conocimientos de quienes determina el valor de las prendas.

Según los estatutos aprobados el 22 de julio de 1975 y protocolizados el 5 de agosto de 1976, las funciones de esta institución son: otorgar préstamos con garantía prendaria sobre bienes que queden bajo su guarda y custodia o en poder de los deudores o de terceros en los casos en que la ley lo permita y realizar obras asistenciales en favor de las clases económicamente débiles, dentro del territorio nacional.

## 2.2.- LA PREVISIÓN SOCIAL.

Argumenta el autor español Almanza Pastor, que la previsión, *“...constituye un conjunto de instrumentos o medios protectores de necesidades sociales que el estado pone a disposición de, o impone a, los individuos para atender las necesidades sociales.”*<sup>15</sup>

En este contexto y derivado de esas carencias, nace la Previsión Social y como lo indica Almanza Pastor, ésta *“...supone acción de disponer lo conveniente para atender a contingencias o necesidades previsibles...”*, y la clasifica en: previsión individual y colectiva, la primera la encamina al ahorro para cubrir necesidades futuras; la segunda la *“...constituye una modalidad de previsión, en cuanto tiene de visión anticipada de futuras necesidades sociales y de ordenación de medios para atenderlas.”*<sup>16</sup>

Mario de la Cueva, basa su razonamiento histórico de la Previsión Social en el pensamiento de Marx y Engels, sobre la vida de los trabajadores de la lana; la miseria de los hombres y el dolor de los niños ingleses trabajadores, que en lugar de asistir a la escuela, concurrían día y noche a las fábricas, como “animalitos de trabajo”.

Lo que originó en 1802, la primera acción protectora de la infancia, el Moral and Health Act, aprobado por el parlamento inglés y que limitó el

---

15 lb. p. 43

16 lb. p. 42, 47

número de niños a utilizarse en las fábricas, la jornada de trabajo y prohibió el horario nocturno para ellos.

Mario de la Cueva clasifica a la Previsión, en Social y Colectiva e incluye: al Ahorro, a la Mutualidad y al Seguro Privado. Señala que respecto a los Seguros Sociales y la teoría del riesgo profesional, fueron soluciones del siglo pasado, que contuvieron la idea de la Previsión Social y que funcionó con sistemas de asistencia pública y privada, para ayudar a los enfermos necesitados con sus aciertos y deficiencias.

Además señala Mario de la Cueva, que la mutualidad y el ahorro es el mismo: es decir, que son *“...una remuneración del trabajo que limita a un presente insuficiente y una reducción que los niveles actuales de vida para defender un mañana lleno de privaciones...”*<sup>17</sup>

“Este autor, explica que la Previsión Social, pertenece a la Seguridad Social, por que su misión es defender la salud y la vida de los trabajadores.”<sup>18</sup>

“Otro punto de vista de la Previsión Social, lo hace Trueba Urbina, quien dice que ésta nace con el artículo 123 Constitucional y es el punto de partida a la Seguridad Social, ya que la Fracción XXIX, del citado precepto, origina la transformación de nuestra Constitución de Previsión a Seguridad Social, al considerar de utilidad pública la Ley del Seguro Social.”<sup>19</sup> Por lo que

---

17 Mario de la Cueva.- El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, tomo dos, tercera edición, Porrúa, México, 1984, p. 17.

18 Idem. p. 400

19 Alberto Trueba Urbina.- Nuevo Derecho del Trabajo, decimosexta edición, Porrúa, México, 1981, p. p. 438, 439.

En este contexto y derivado de esas carencias, nacen en la antigüedad, asociaciones como las mutualidades, cofradías y el montepío o monte de piedad que permitieron atender algunas necesidades del hombre; asociaciones que se aprecian en los incisos siguientes y que dieron origen a la previsión social y como lo indica el autor español Almanza Pastor, ésta “...supone acción de disponer lo conveniente para atender a contingencias o necesidades previsibles...”<sup>13</sup>.

### 2.1.1.- LA MUTUALIDAD.

La mutualidad es considerada como una asociación en que todos los miembros son aseguradores de sí mismos sin lucro alguno. Lo que difiere con el Seguro Privado, que consiste en que cada individuo es tan sólo un asegurado ante un tercero llamado asegurador, que persigue un beneficio comercial.

La mutualidad, tiene su origen en las asociaciones mutualistas en la antigua Roma, dentro de los *Collegia*, que dan lugar a las *Tenuiores*; asociaciones con finalidad mutualista integradas por la unión de un mínimo de tres individuos, que constituían un fondo común para solventar los gastos del entierro del socio fallecido.

Bajo la influencia del cristianismo, las *Collegias*, ceden el paso a las *Diaconías* que practicaban la asistencia privada al indigente, con base en la caridad cristiana.

---

<sup>13</sup> Ib. p. 42, 47

Se han señalado otros antecedentes más remotos de las mutualidades, como en la antigua Grecia, en que las asociaciones mutualistas eran llamadas *Sunedrias*, *Hetairías* y *Heranos*. Por lo que respecta a los países escandinavos y germánicos, fueron las *Guildas*, cuyos miembros prometían mediante juramento auxiliarse entre si en todos los peligros o accidentes de la vida.

En España, en la época de la dominación romana surgieron diversas sociedades de socorro mutualistas, semejantes a las romanas desapareciendo éstas con la invasión musulmana. en el posterior desarrollo histórico se dan tres fundamentales manifestaciones de previsión mutualista: *la Cofradía*, *la Hermandad* y *el Montepío*.

Las Cofradías y el Montepío se verán más adelante, respecto a la hermandad, ésta se desarrolla en los siglos XVI y XVII. En ella al producirse el infortunio previsto, el asociado ya ostentaba un auténtico derecho a la prestación correspondiente, existiendo una real y efectiva relación: entre cuotas y prestaciones.

A mediados del siglo XVIII diversos gobiernos desarrollaron una intensa campaña contra las hermandades, surgiendo los primeros Montepíos, aunado a ello y a la prohibición en esa época de las asociaciones, aparecieron las primeras sociedades de resistencia para la clase trabajadora, los sindicatos.

Estas asociaciones fueron la semilla de los actuales sindicatos, cuyos fines tuvo en principio la prestación mutualista. Posteriormente a consecuencia de intensificarse la negociación colectiva como medio para obtener una mejora de las condiciones de trabajo, el sindicato abandonó sus propósitos mutualistas en beneficio de los estrictamente negociadores.

Fue así como surgió con enorme impulso en el curso del siglo XIX el movimiento mutualista, amparando a los trabajadores y a otros grupos sociales, no con el volumen e importancia que tuvieron en Gran Bretaña, Francia y Bélgica, también en España se difundieron las formas mutualistas. dictándose al respecto diversas disposiciones de importancia en los años de 1839 1853. 1861 etc.. sin omitir la repercusión en la Nueva España con Hernán Cortes, como se verá en las Cofradías.

El Código de Comercio de España las excluyó de sus prescripciones. siempre que no se dedicaren a actos de comercio diferentes a la mutualidad o se convirtieren en sociedades a base de primas fijas, la Ley de Asociaciones de 1887 de ese país, la sometió al régimen en ella estatuido.

En el vigente derecho español hay que distinguir las siguientes especies de mutualidades:

1) *Mutualidades llamadas Mercantiles*, que ejercen cualquier tipo de seguro de carácter distinto al de Previsión Social.



2) *Mutualidades constituidas con el específico fin de asegurar las responsabilidades derivadas de accidentes de trabajo*, son patronales y de carácter voluntario.

3) *Mutualidades libres*, estas ejercen una actividad de previsión social, pero de carácter voluntario en su constitución.

En la actualidad la mutualidad se presenta en asociaciones voluntarias u obligatorias para los afectados por un mismo interés o riesgo, contribuyendo sin ánimo de lucro cada asociado proporcionalmente mediante cuotas variables o fijas.

“Por su parte Almanza Pastor, distingue que en un principio, sindicato y mutualidad, surgen confundidos y con finalidades complementarias, hasta el punto de señalar que el sindicato se presenta más como institución mutualista que como instrumento de lucha, lo cual no estoy de acuerdo.”<sup>14</sup>

Como se puede apreciar, la mutualidad es la asociación voluntaria de individuos que persiguen un fin para satisfacer una necesidad común, sin lucro alguno de los integrantes de la asociación. Apreciación que considero la más apropiada para definir a la mutualidad.

### **2.1.2.- LAS COFRADÍAS.**

Las Cofradías en la edad media, tomaron importancia por tratarse de asociaciones mutualista de carácter religiosos, con un gran soporte

---

14 Ib. p 111.

económico que les permitió la protección tanto de los asociados como de los indigentes, también otorgó, prestaciones en dinero, asistencia médica, farmacéutica y hospitalaria. Protegieron a la vejez, el fallecimiento, la viudez y la orfandad, además contribuyeron en los dotes matrimoniales.

Las Cofradías prosperan entre los siglos XI y XVI. A fines del siglo XI y principio de siglo XII se remontan tanto las Cofradías generales o no profesionales, nacidas al amparo de parroquias y monasterios, con fines exclusivamente religiosos o benéficos, como las Cofradías Gremiales.

Fueron asociaciones eclesiásticas cuyo fin era acrecentar el culto religioso al público en general, vinculadas a órdenes religiosas de ahí que toman su nombre o título, de los misterios de la religión cristiana, de las fiestas del Señor o de la Virgen o de los Santos o del fin de la asociación. Como la Archicofradía de la Cruz, fundada en la Nueva España por Hernán Cortes, en la iglesia de la Santa Veracruz en México; cuyos estatutos fueron aprobados por Fray Domingo Betanzos, Vicario General del Reino, el 30 de marzo de 1527, cuya función era asistir a los reos de capilla, al suplicio de los mismos y a su entierro.

Se les daba el nombre de Archicofradías a las cofradías que tienen el derecho de agregar a otras congregaciones de la misma especie, y son puestas bajo las ordenes de un Santo Patrón, durante la edad media, cofradías y corporaciones estaban estrechamente unidas, la religión y la profesión se hallaban enlazadas y en consecuencia estos dos tipos de organización se presentaban unidos.

Las cofradías agrupaban artesanos de distintos oficios y los miembros de esa corporación podían pertenecer a otras cofradías con diferentes fines, en España aparecieron en el siglo XI las Cofradías de Frontanya y Lillet, en Cataluña y se desarrollaron en el siglo XII, como la Cofradía de Santa Cristina de Tudela, que organizaba las ceremonias religiosas, se ocupaba de los pobres y administraba las finanzas de la comunidad.

Por su parte, los soberanos establecieron cofradías de tipo caballeresco y militar como las denominadas Belchite y Uncastillo para la defensa de poblaciones o comarcas que eran en cierto sentido los precedentes de las ordenes militares, a partir del siglo XII surgieron las Cofradías Profesionales o Gremiales, cuyo objetivo era la ayuda mutua.

Durante el siglo XVIII el auge del desprendimiento o separación de la religión, motivó la sustitución de las Cofradías de beneficencia por los Montepíos.

Por lo que puedo concluir, que las Cofradías son asociaciones piadosas y de caridad, integrada por individuos, unidos para un fin determinado.

### **2.1.3.- EL MONTEPIÓ.**

Después de las Cofradías le sucedieron los Montepíos con la finalidad inicial de proteger las necesidades derivadas de la viudez, orfandad, invalidez y vejez, se instituyeron en forma oficial y privada. Las oficiales por

falta de apoyo económico del Estado desaparecieron en pocos años; las segundas, se concretaron a proteger a sectores privilegiados y menos necesitados de la población.

El Montepío es producto del siglo XVIII, del rompimiento de la religión y las ideas laicas, sustituyendo a las Cofradías, dirigiéndose a la clase acomodada como funcionarios, pequeños comerciantes, etc., destinándolos primordialmente a cubrir riesgos de supervivencia, vejez e invalidez.

Se tienen antecedentes históricos del primer Montepío fundado en Perusa, en el año de 1450. por un Franciscano y el establecido en Madrid en 1702 por el Presbítero, Francisco Piquer.

En México, Pedro Romero de Terreros, primer conde de Regla, fundó el 25 de febrero de 1775 el Montepío o Monte de Piedad, mediante un donativo de 300,000 pesos; ubicándolo en el antiguo Colegio de San Gregorio de los Jesuitas, convento de San Pedro y San Pablo, en la actual calle de San Ildefonso, prestaba por 6 meses sobre prenda y una limosna voluntaria para las almas del purgatorio, después cobró un módico interés de 3 gramos o una cuartilla por peso.

Inicialmente Romero de Terreros le designó el nombre de "Sacro y Real Monte de Piedad de Ánimas", creado para alcanzar el pobre su alivio, según sus palabras propias. La autorización para establecerlo lo solicitó al Rey Carlos II en 1767 y la recibió hasta el 2 de julio de 1774.

El Montepío entró en función el 25 de febrero de 1775 con el doble propósito de prestar dinero con Garantía Prendaria, en un principio por alhajas y ropa, y obtener a cambio limosnas voluntarias en el momento del desempeño, para sufragar ocho misas diarias por el "Eterno descanso de las benditas almas del Santo Purgatorio".

Al inicio de las actividades había en caja 40 mil pesos, durante el primer año de operación el Monte perdió 17,368 pesos, lo que obligó a fijar el 11 de octubre de 1782, un interés fijo y forzoso de medio real por cada peso prestado.

Los tasadores podían prestar de 3 a 100 pesos; el Director de 101 a 2 mil pesos; la Junta Particular hasta 3,999 y sumas mayores la decisión correspondía a la Junta Superior, estas juntas eran los órganos de Gobierno, la Superior estaba formada por el Virrey, el Ministro Togado o Juez Protector, el Conde de Regla, el Provisor del Arzobispado, un Canónigo o Dignidad del Cabildo Metropolitano a elección del Virrey, el Corregidor y el Prior del Tribunal del Consulado.

La Junta Particular estaba formada por seis personas: dos Ministros nombrados por el Virrey y cuatro empleados superiores de la institución: el tesorero, el contador, el depositario y el juez de la sala de almoneda. Romero de Terreros nunca ocupó la dirección del Monte, pero nombró para ese cargo a su cuñado Vicente Trebustro.

El 6 de septiembre de 1818, el virrey Apodaca ordenó la desocupación del inmueble, argumentando cierta complicidad de algunos

funcionarios en la rebelión insurgente, pero su orden no fue cumplida hasta el 2 de abril de 1821, en virtud de que el Rey Fernando VII había devuelto a los Jesuitas sus viejas propiedades.

La institución se trasladó al antiguo convento de Santa Brígida, en la calle de San Juan de Letrán actualmente el Eje Central, entre la Avenida Juárez e Independencia. Por su parte las Juntas se suprimieron en 1836 ya que el entonces Presidente de la República Mexicana Anastasio Bustamante dispuso integrarlas por personas designadas por su Gobierno.

En ese mismo año se compraron al Duque de Monteleone, heredero de Hernán Cortés, representado por Lucas Alamán, las casas viejas de Moctezuma, frente a la plazuela del Marqués, donde actualmente se encuentra la casa matriz.

En 1927 por decreto presidencial, el Nacional Monte de Piedad fue declarado institución de beneficencia privada, se suprimieron las juntas y se nombró a un patronato, en 1945, se creó el departamento de valuadores con el objeto de capacitar, entrenar y actualizar los conocimientos de quienes determina el valor de las prendas.

Según los estatutos aprobados el 22 de julio de 1975 y protocolizados el 5 de agosto de 1976, las funciones de esta institución son: otorgar préstamos con garantía prendaria sobre bienes que queden bajo su guarda y custodia o en poder de los deudores o de terceros en los casos en que la ley lo permita y realizar obras asistenciales en favor de las clases económicamente débiles, dentro del territorio nacional.

## 2.2.- LA PREVISIÓN SOCIAL.

Argumenta el autor español Almanza Pastor, que la previsión, *“...constituye un conjunto de instrumentos o medios protectores de necesidades sociales que el estado pone a disposición de, o impone a, los individuos para atender las necesidades sociales.”*<sup>15</sup>

En este contexto y derivado de esas carencias, nace la Previsión Social y como lo indica Almanza Pastor, ésta *“...supone acción de disponer lo conveniente para atender a contingencias o necesidades previsibles...”*, y la clasifica en: previsión individual y colectiva, la primera la encamina al ahorro para cubrir necesidades futuras; la segunda la *“...constituye una modalidad de previsión, en cuanto tiene de visión anticipada de futuras necesidades sociales y de ordenación de medios para atenderlas.”*<sup>16</sup>

Mario de la Cueva, basa su razonamiento histórico de la Previsión Social en el pensamiento de Marx y Engels, sobre la vida de los trabajadores de la lana; la miseria de los hombres y el dolor de los niños ingleses trabajadores, que en lugar de asistir a la escuela, concurrían día y noche a las fábricas, como “animalitos de trabajo”.

Lo que originó en 1802, la primera acción protectora de la infancia, el Moral and Health Act, aprobado por el parlamento inglés y que limitó el

---

15 lb p. 43.

16 lb. p. 42, 47

podemos concluir y aceptamos el concepto del autor español Almanza Pastor, quien señala que la previsión, “constituye un conjunto de instrumentos o medios protectores de necesidades sociales que el estado pone a disposición de, o impone a, los individuos para atender las necesidades sociales”.

### 2.2.1.- LOS SEGUROS PRIVADOS.

Continuando con el pensamiento de Almanza Pastor, diferencia entre la Mutualidad y el Seguro Privado: en la primera, señala que cada uno de los miembros de la comunidad es de un lado el asegurado, por cuanto recibirá los beneficios al presentarse la necesidad y de otro, es asegurador, ya que contribuye al fondo común que se usará para cubrir la necesidad de todos los comunitarios.

En el Seguro Privado cada una de las personas que lo suscribe es únicamente asegurado, con tal independencia de otros asegurados, ya que contratan con un tercero que se obliga a cumplir una prestación en el caso de que aparezca el estado de necesidad.

Para Mario de la Cueva traduce dichas diferencias en una fórmula: *“...en la mutualidad estamos delante de un principio de confraternidad; en el seguro privado ante un negocio jurídico privado.”*<sup>20</sup>

Para Almanza Pastor, la mutualidad pertenece el derecho civil y el seguro, al mercantil.

---

20 Idem. P. 16.



Ambos autores, afirman que los alemanes fueron los creadores del Seguro Privado, así como también de los Seguros Sociales y que son los precursores de la Seguridad Social.

### **2.3.- LA SEGURIDAD SOCIAL.**

Tomaremos el concepto de Almanza Pastor por considerarlo apropiado ya que para él, la Seguridad Social es el conjunto de medios protectores de las necesidades sociales que el estado dispone e impone a los individuos, para satisfacer las necesidades sociales y cumplir su función estatal.

La pobreza extrema y la explotación incivilizada del individuo en el trabajo, trajeron diversas formas de protección, que fueron eficaces del empleo, de la salud y del bienestar familiar, pues bien, es así que en la defensa de la naturaleza humana, la Seguridad Social, nace para satisfacer las necesidades sociales.

La mayoría de los autores toman como definición, el contenido del Artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948, el cual se verá en el inciso siguiente.

El concepto de Seguridad Social, quizá sea uno de los conceptos que más se resiste a su definición, se sabe lo que es Seguridad y lo que es

Social, pero para ambos vocablos no hay un acuerdo para expresar su contenido.

Por otro lado, la organización internacional del trabajo, (OIT), interpreta a la Seguridad Social como:

***“...La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medios públicos y contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían de la desaparición o de una fuerte reducción de sus ingresos, como consecuencia de enfermedad, maternidad, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.”***<sup>21</sup>

Generalmente los autores, se remiten a los aspectos históricos, referente al uso de este término, algunos señalan que fue utilizado por primera vez en la Ley de Seguridad Social de 1935, de los Estados Unidos, posteriormente en Nueva Zelandia alrededor del año 1938, en la Carta del Atlántico y por el año 1948, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su Artículo 22.

Resumiendo, la Seguridad Social es el conjunto de medios protectores de las necesidades sociales que el estado debe imponer a los

---

21 Oficina Internacional del Trabajo.- Introducción a la Seguridad Social, tercera edición, Suiza, 1987, p. 3.

individuos, para satisfacer las necesidades sociales y cumplir su función estatal.

### 2.3.1.- EL ARTÍCULO 22 DE LA DECLARACIÓN DE DERECHOS HUMANOS.

En la Declaración de Derechos Humanos aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948, en su texto original, el Artículo 22 indica lo siguiente:

***“Toda persona, como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social, y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y de los recursos de cada estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.”***<sup>22</sup>

En este artículo se recogen diversos conceptos, como el término Sociedad, Derecho, Seguridad Social, satisfactores económicos, sociales y culturales y desarrollo personal todos ellos, resultado de la historia del ser humano y sus formas de satisfacer las necesidades primordiales.

Todos ellos encaminados a la seguridad social, aspiración más sentida del ser humano de tiempo atrás, para alcanzar mayores niveles de

---

<sup>22</sup> Euquerio Guerrero.- Manual de Derecho del Trabajo, undécima edición, Porrúa, México, 1980, p 539.

seguridad frente a la incertidumbre que plantea la vida así como la aplicación de fórmulas para contrarrestar la inseguridad social.

Para responder a esta necesidad, el hombre ha desarrollado sistemas de Seguridad Social, que responden a las condiciones particulares de cada sociedad, por ello la Organización de las Naciones Unidas (ONU), consideró en el año de 1948 dejar asentada la Declaración de los Derechos Humanos.

Lo anterior, con el propósito fundamental de proteger al individuo y su familia, de las inestabilidades y amenazas que pudiera presentar en forma natural en la vida, por lo que se observa a la Seguridad Social, como una consecuencia de la Previsión Social y de las necesidades sociales, en la evolución de los individuos y su búsqueda para contravenir a la fatalidad.

La Declaración de los Derechos Humanos, es el resultado de aquellos proyectos tales como la “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano” de 1789, que constituye la victoria de la batalla por la conquista y la garantía de la libertad personal frente a todos los poderes públicos.

También se encuentra la “Declaración de Derechos Sociales” en Querétaro, México cuyo efecto inmediato fue el reconocimiento constitucional en los derechos mínimos del trabajo en la vida económica del hombre y su libertad de acción para buscar una sociedad mas justa, colocándose México, en la Historia Universal del Hombre por ser el precursor de los Derechos Sociales.

### 2.3.2.- LOS DERECHOS SOCIALES.

“El autor Mario de la Cueva, asevera que su utilización de la Seguridad Social, se remonta al siglo XVIII, aproximadamente en el año 1793, en Francia. Indica que se dio nacimiento a la idea de la Seguridad Social, bajo el término de Derechos Sociales, al lado de los Derechos Individuales del Hombre en sociedad y de los Derechos Políticos; sin que se utilizara textualmente el término que nos trata, pero según Mario de la Cueva, intuye que los pensamientos se encaminaban a ello.”<sup>23</sup>

También señala Mario de la Cueva, que en la segunda mitad del siglo XVIII, cobró mucha fuerza el ideal de la Seguridad Social, y que existieron en los años de la Revolución Francesa, personajes con estos pensamientos.

En Francia, después de la muerte de Luis XVI y de proclamarse como república, en el año de 1793, modificaron sus declaraciones, señalando en los artículos 21 y 22, los tres deberes sociales que cita Mario de la Cueva, siendo éstos: “...*el primero, proporcionar trabajo a todos los hombres ; el segundo, subsistencia para todos los que no estuvieran en aptitud de trabajar ; y el tercero, hacer efectiva la instrucción...*”<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Mario de la Cueva.- ob. cit. Tomo dos, p. 35.

<sup>24</sup> Idem. cf. p. 37.

En esta nueva declaración, clasifican a los derechos del hombre y que contienen los principios básicos del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

La variedad de autores se remiten a los antecedentes en América. A principios del siglo XIX y a la declaración de Simón Bolívar (conocido como el gran libertador), quien en un discurso pronunciado ante el Congreso Constituyente de la Angostura, en Venezuela (febrero de 1819), hizo el siguiente pronóstico reconocido por todas las naciones.

***“El sistema de Gobierno más perfecto, es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política.”***<sup>25</sup>

“Otros autores atribuyen que Morelos conjuntamente con Bolívar, dan a la Seguridad Social un origen esencialmente americano y no europeo, además, que dieron pauta a la creación de un mecanismo poderoso, con el objetivo específico de servir a las necesidades vitales y permanentes del hombre.”<sup>26</sup>

“Mario de la Cueva alude que los términos felicidad y seguridad social utilizados por Simón Bolívar, están destinados al bienestar de cada persona y al de la sociedad y descarga la posibilidad de que se refiera al

---

25 Ignacio Morones Prieto.- Tesis Mexicanas de Seguridad Social, IMSS, México, 1980, p.p. 12, 13.

26 Miguel García Cruz.- La Seguridad Social en México, Tomo uno, Acosta Editorial, México, 1973, cf. p. 38.

bienestar político. De lo cual estamos de acuerdo, porque el gran libertador de América, pretendía la libertad del hombre y por ende su bienestar.”<sup>27</sup>

Otro autor, Miguel García Cruz, manifiesta que Don Venustiano Carranza, continuó con el pensamiento de Simón Bolívar. Es así que en un discurso ante el Congreso Constituyente de Querétaro, el primero de diciembre de 1916, hace entrega del Proyecto de Reformas Constitucionales y expresa: “**...espero que las instituciones políticas del país, sean instrumentos de seguridad social, para que respondan a las necesidades sociales...**”<sup>28</sup>

Como podremos apreciar, realmente el término de Seguridad Social, se dio con Simón Bolívar y de ahí que las naciones la acoplaron a la protección del empleo, la salud y del bienestar familiar gestándose sutilmente derechos para el hombre.

Por su parte, el autor Euquerio Guerrero, invoca al pensamiento de Platón, como los orígenes de la idea de Seguridad Social, señalando que el gran filósofo griego, expuso “**...que el fundar la ciudad no se pretendió crear una clase feliz, sino hacer la ciudad como a un todo, tan feliz, como sea posible.**”<sup>29</sup> Quizá de este pensamiento, el gran libertador basó sus ideales conocidos por todo el mundo y que se considera como la semilla de los Derechos Sociales.

---

<sup>27</sup> Mario de la Cueva.- ob. cit., Tomo dos, p. 37.

<sup>28</sup> Miguel García Cruz.- ob. cit., Tomo uno, cf. p. 40.

<sup>29</sup> Euquerio Guerrero.- ob. cit. cf. p.p. 541, 542

En México, los Derechos Sociales se ubican en los Artículos 3º, 27, 28 y 123 de la Constitución de 1917, por los cuales el Estado se obliga a propiciar el equilibrio de las relaciones humanas para llegar a la nivelación de las desigualdades. El movimiento armado de 1910, es el antecedente inmediato a los Derechos Sociales de nuestro país y del mundo.

En la antigüedad el hombre pugnó por su libertad, en la época de Pericles afirmó que el hombre solamente obedece a las leyes que el mismo hombre dicta; de ahí que con el tiempo se fuesen acumulando derechos superiores al Estado y al hombre mismo, para ordenar su vida social.

La democracia pura no pudo superar a la monarquía, por lo que pasaron los siglos de la edad media sin que existiera avance alguno sobre los Derechos Sociales. Fue hasta la creación de la "Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano" en 1789 en que empieza a visualizar y consolidar la continua búsqueda de la libertad y de los derechos mínimos.

Por lo que los movimientos liberales en el mundo se iniciaron apoyados por los grandes pensadores socialistas, buscando la soberanía del pueblo, base de las guerras de independencia y de ideologías filosóficas de los Derechos del Hombre.

Razón de ello que la mayoría de los autores, señalan como fondo de los Derechos Sociales, los Derechos naturales de Igualdad y Libertad del hombre y que en nuestro país se fundaron con las figuras históricas de Bolívar, Hidalgo y Morelos.



Quienes tomaron el pensamiento de Juan Jacobo Rousseau, las declaraciones y constituciones de Francia, para confirmarlas con los "Sentimientos de la Nación Mexicana" de Morelos del 14 de septiembre de 1813 y asentarlas en la Constitución de Apatzingán el 24 de octubre de 1814, para ser reconocidos en México, los primeros Derechos Sociales en su Constitución de 1917.

Constitución que en forma clara, precisa los Derechos Sociales que asisten a campesinos y trabajadores; como el Derecho Agrario, el Derecho del Trabajo y el Derecho a la Seguridad Social.

## CAPITULO TERCERO

### 3.- LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO.

En nuestro país, la Seguridad Social representa una forma para mantener la paz social, para luchar contra la pobreza y las desigualdades sociales y pretender impulsar la redistribución de la riqueza de la nación, que fueron los ideales de nuestros insurgentes.

En el pensamiento y obra de muchos de los luchadores sociales del siglo XIX, se encuentra la Seguridad Social como en los "Sentimientos de la Nación" de Morelos y que la constitución de 1917, le da forma contundente concretando los ideales del pueblo de México en esta materia.

El producto social de la Revolución de 1910 y la Constitución, permitieron delinear el proyecto económico y social del país, al mismo tiempo sirvieron para consolidar y modernizar los logros de las luchas de Independencia y la Reforma, al definir con claridad los rumbos para el desarrollo social y la transformación de las instituciones para la evolución de la vida política y democrática de esta nación.

Fue nuestra carta magna la gestora de las instituciones de la República Mexicana, entre ellas la Seguridad Social, la Constitución de 1917 no solo incluyó los Derechos Individuales consagrados por el documento fundamental que había recogido por seis décadas en el país; también adicionó las Garantías Sociales destinadas a la protección de los distintos grupos sociales.

La carta magna representó la vanguardia de la búsqueda del bienestar social, de hecho logró conformar un gran pacto social que preserva, respeta e impulsa los derechos fundamentales de los mexicanos, y que ha permitido al país, paz y armonía social en su proceso de evolución y desarrollo.

Nuestra Constitución es un documento solidario, progresista de enormes alcances sociales, ha sido el sustento del proyecto nacional de desarrollo y se anticipa al desarrollo de las necesidades de la sociedad con la intención de preservar los ideales de los creadores de ella. México, cuenta con un avanzado sistema de Seguridad Social, que se ha constituido en uno de los pilares fundamentales de la política social, mediante ella amplios grupos de población encuentran respuestas a sus necesidades.

La evolución de la Seguridad Social en México se encuentra integrado por organizaciones que destinan sus recursos y programas a grupos de población claramente definidos.

Sin embargo es importante aclarar que la mayoría de los autores del tema que nos trata se refieren exclusivamente al IMSS, que después de elaborada la Constitución de 1917, que contiene los principios de Seguridad Social en su Artículo 123, se produjeron en un lapso de doce años cerca de 93 disposiciones relativas al Capítulo de Trabajo y Previsión Social.

Con la publicación el 19 de enero de 1943 de la Ley del Instituto del Seguro Social, a propuesta del presidente Manuel Ávila Camacho, este

organismo inicia de inmediato sus funciones sociales para el mayor grupo de trabajadores asalariados.

Posteriormente se presenta una segunda entidad muy importante en nuestro sistema que fue el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ISSSTE.

Ambos organismos destinados a proporcionar servicios como: atención médica y hospitalaria, servicios sociales a los trabajadores y sus familiares; así como el seguro de riesgo de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, guarderías y el reciente Fondo de ahorro para el Retiro.

### **3.1.1.- SEGUROS CONTRA EL RIESGO.**

Las naciones para continuar con el desarrollo económico, político y social de sus pueblos, orientaron a la Seguridad Social, en protección de la clase trabajadora, apareciendo la tendencia de establecer Seguros contra el Riesgo, en un principio sobre los accidentes de trabajo, siendo Alemania el país que más se distinguió en esta materia y es considerado como precursor del Seguro Social, en el siglo XIX.

Un contrato actual de seguro, es un contrato de carácter bilateral, pues la obligación principal es el de resarcir un daño o pagar una suma de dinero por la eventualidad prevista, a cambio del pago de una prima como contraprestación. Generándose obligaciones para ambas partes.

Prever un riesgo, es controlar el perjuicio económico que viene aparejado a su realización, de aquí que todo Estado debe controlar los riesgos a que están sujetos sus gobernados, de acuerdo a su capacidad económica, haciendo frente a las variaciones de dichos riesgos y cuidando que no exceda del presupuesto previsto

Pues bien estas situaciones preventivas se fueron dando en el transcurso de los siglos y Alemania fue uno de los iniciadores de este tipo de Seguros contra el Riesgo, encaminados a la aplicación de las clases sociales más desvalidas y primordialmente a la clase trabajadora, para las eventualidades que se presentaran en el desarrollo de su trabajo de aquella época, y que aún no existía la Seguridad Social.

Por su parte, el riesgo, se refiere a la incertidumbre o probabilidad de que ocurra o se realice una eventualidad, la cual puede estar prevista; por lo que podemos decir que el riesgo es la contingencia de un daño.

En nuestro país, los riesgos se institucionalizaron con el movimiento social y armado efectuado en la segunda década del siglo XIX, incluyéndose los Derechos a la Seguridad Social, que trajeron la aplicación de acciones preventivas de fomento a la salud y bienestar de la población.

Dichas acciones tuvieron que ver con la atención del individuo enfermo y su rehabilitación, la protección de los medios de subsistencia de los trabajadores y las que permitieron algunos Servicios Sociales fundamentales.

Por lo que el Seguro contra Riesgos para cumplir con su obligación formal ante la población trabajadora y como apoyo al estado, se estableció el Instituto Mexicano del Seguro Social, como un seguro contra las contingencias que un trabajador pudiese tener en el desempeño de una labor bajo un patrón, con la ventaja de ser extensible a los familiares más cercanos de ese trabajador.

Por lo que se puede decir, que el Seguro contra Riesgos en México, dejó de ser utopía con la instauración del IMSS y el ISSSTE mejorando los niveles de salud y bienestar de la clase trabajadora y que entre las dos cubren el 95 % de la Seguridad Social que se presta en nuestro país.

### **3.1.2.- SEGURO SOCIAL.**

La generalidad de autores encaminan el tema de la institución del Seguro Social, a las actividades adoptadas por el Estado respecto a las medidas protectoras de necesidades sociales como la indemnización por accidentes en el trabajo, la pensión a obreros, servicios contra enfermedades profesionales, protección a la vejez, al desempleo, a la familia, etc., temas también de suma importancia.

Sin embargo, el Seguro Social en México, tuvo consecuencias graves para su promoción, porque se confundía con el Seguro Privado, dándole un propósito de lucro, ya que se encomendaba a Sociedades Mercantiles, que lo alejaban de su objetivo social.

La Seguridad Social se fue encausando al Seguro Social, para proteger al trabajador y su familia de aquellas contingencias que le impiden continuar activo.

Para el autor español José Manuel Almanza Pastor, define a la Seguridad Social, diciendo:

***“La seguridad social, no es más que un instrumento que el estado pone en circulación para atender a sus fines de liberar a los individuos de las necesidades sociales .”***<sup>30</sup>

También la define desde el punto de vista jurídico:

***“...es el instrumento estatal específico, protector de necesidades sociales, individuales y colectivas, a cuya protección preventiva, reparadora y recuperadora, tienen derecho los individuos, en la extensión, límites y condiciones que las normas dispongan, según permite su organización financiera”.***<sup>31</sup>

Euquerio Guerrero, se acoge al contenido del Artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Organización Internacional del Trabajo.

---

<sup>30</sup> José Manuel Almanza Pastor - Derecho a la Seguridad Social, Ob. Cit., p. 32.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 77.

El Seguro Social, es el medio instaurado por el estado, para satisfacer las necesidades primordiales del individuo, en beneficio del hombre, de la colectividad y de la propia nación, con la puesta en marcha, el estado daba un paso adelante en cuanto a la prevención de los conflictos sociales derivados de la industrialización acelerada.

Para ello en México, se recogía las experiencias de aquellas naciones donde el Seguro Social, alivió en gran medida la situación del proletariado, como en Inglaterra que desde el siglo XVII, se constituyó como el típico caso de la industrialización, en el que ni los dueños, no profesionistas, artesanos y campesinos fueron absorbidos por las grandes industrias del ramo, viéndose obligados a subordinarse, por un salario, al nuevo aparato productivo.

La proletarización, trajo consecuencias altamente negativas que redujeron el nivel de ingreso del individuo, pues éste nunca lograba un salario en armonía con los precios y por lo tanto prevenir o remediar, sin mermar su presupuesto las enfermedades y accidentes que pudieran afectarlo o bien a algún miembro de su familia.

Inglaterra no fue la primera nación donde se implantó el Seguro Social, ese privilegio quedó reservado al proletariado alemán en el transcurso de la segunda mitad del siglo XIX, en 1883, el Canciller Otton Bismarck, durante el proceso de la unidad alemana, consiguió el apoyo del sector laboral al promover una legislación sobre Seguros Sociales efectivos, en principio contra las enfermedades y posteriormente contra los accidentes de trabajo, vejez e invalidez.



Estas concesiones del Estado, sirvieron de fundamento para las demandas laborales del resto de los países de Europa y demás continentes, por lo que a la terminación de la Primera Guerra Mundial 90% de los países del mundo, contaba ya con algún tipo de seguro para los trabajadores.

Sin embargo estos primeros intentos de Seguros Sociales, resultaban insuficientes ya que otro tipo de protección implicaba la intervención de compañías aseguradoras privadas, con fines lucrativos, con desembolsos para el trabajador.

Con el pretexto de la Segunda Guerra Mundial, la explotación de los trabajadores se agudizó, las diferencias de las clases sociales crecieron y el estado comenzó a ejercer ampliamente sus funciones de mediador, logrando del Seguro Social un tema de interés común, al encomendarse su gobierno aun consejo tripartito y quedar repartido equitativamente entre los tres sectores para evitar su estancamiento frente a una sociedad en constante evolución.

Convertida en una Institución, el Seguro Social constituiría un sistema racional y técnico de protección al trabajador, que al solventar los costos de la maternidad, la vejez, la invalidez, la cesantía y la muerte, actuaría como un complemento del salario, capaz de elevar sus posibilidades de adquisición para reforzar el mercado interno, además, se añadiría el de disfrutar de una pensión al término de su fuerza de producción.

Fue Inglaterra quien vaticinara la importancia del Seguro Social, entendido éste como el *“conjunto de todos los medios e instrumentos de auxilio económico y social, unidos a la legislación correspondiente y a toda una actitud y política del estado por estructurarla y realizarla, en coordinación con los demás sectores económicos y sociales afectados, en forma permanente y amplia, ya no preferentemente a la clase obrera, sino en general de los trabajadores del campo, de la industria y de los servicios, aún de aquellos pequeños propietarios y negociantes que lo deseen dentro de su grupo específico”*<sup>32</sup>

En la primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en septiembre de 1942 en Santiago de Chile, los representantes de México lograron la ratificación de su proyecto del Seguro Social, este contaba con las variantes necesarias para ajustarse a la realidad del país, su única limitación fue determinada por la situación económica nacional, pues ésta resultaba incapaz de solventar una protección a nivel general y hubo que restringirla a la clase obrera.

El Seguro Social Mexicano constituyó una necesidad preponderante para un México en proceso de industrialización y su implementación, cristalizó el proceso ideológico forjado desde los primeros años del siglo XX, en beneficio laboral.

---

32 José A. Murillo Reveles.- *Sociología de la Seguridad Social*, Boletín N° 98 de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Libros de México, México, 1994, p.92.

### **3.1.3.- ORGANISMOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO.**

En México estos medios, son organismos creados por el Estado para satisfacer las necesidades de la población los más conocidos son:

- A. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ISSSTE, que como su nombre lo indica fue creado para la protección social de los trabajadores al servicio del Estado, sus hijos, cónyuges y padres.
- B. El Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS, creado para atender a los trabajadores asalariados de todo el país.
- C. El Desarrollo Integral de la Familia, DIF, quien promueve el mejoramiento de la familia en general y cualquier persona puede hacer uso de los servicios que proporciona; entre los más importantes son:
  - Atención médica, sobre todo para niños
  - Desayunos escolares
  - Programas de nutrición
  - Desarrollo de la comunidad

Por lo que respecta a la Educación, el estado trata de proporcionarla a toda la población a través de órganos del Gobierno como:

- A. La Secretaría de Educación Pública, SEP, quien organiza, planes, dirige e imparte, en los diversos niveles el Sistema Educativo Nacional.

Sin dejar de omitir, las labores educativas a través de curso de capacitación de programas de desarrollo comunitario que imparte el ISSSTE, IMSS y DIF.

- B. El Instituto Nacional Indigenista, INI, el cual ofrece algunos servicios de tipo educativo a las comunidades indígenas de nuestro país, con el fin de integrarlos al desarrollo nacional.
- C. Las Delegaciones Políticas del Distrito Federal, ofrecen diversos servicios de tipo educativo y cultural como: festivales dominicales, programas de educación para adultos, bibliotecas, etc.

Dentro de la protección al trabajador y su salario, se encuentran organismos, como:

- A. La Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, para el Distrito Federal y denominada Oficina Federal del Trabajo para los Estados; se crearon para proporcionar gratuitamente asesoría legal a los trabajadores con problemas laborales.
- B. La extinta Compañía Nacional de Subsistencias Populares, CONASUPO, que se encargaba de proteger, en alguna medida, la economía de los grupos populares.

- C. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, recientemente creada, para el respeto y defensa de los derechos del hombre en nuestro país.

Por lo que respecta a los organismos de cobertura nacional para la atención a la vivienda, se encuentran:

- A. El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda Para Los Trabajadores, INFONAVIT, creado para proporcionar financiamiento a los trabajadores asalariados para que adquieran, construyan o mejoren su vivienda.
- B. El Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios para el Trabajador del Estado, FOVISSSTE, orientado a satisfacer las necesidades de vivienda de los trabajadores del Estado.
- C. El Fondo de Operación y descuento bancario para la Vivienda, FOVI, organismo administrado por el Banco de México, para otorgamiento de créditos para determinados sectores de la población, asalariados o no asalariados.
- D. El Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, FONHAPO, organismo que permite el financiamiento para aquellas personas no asalariadas y que no pueden acreditar sus ingresos y requieren de una vivienda.

- E. El Fondo de la Vivienda militar del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas, FOVIMIISFAM, organismo de carácter financiero, orientado a satisfacer la necesidad de vivienda del sector militar.
- F. La Secretaria de Desarrollo Social, SEDESOL, conforme al Artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Feral, elabora los Programas de Vivienda congruentes a los Planes de Nacionales de Desarrollo del Gobierno Federal.

Entre otros organismos instituidos por el Estado se encuentran los de Seguridad Pública: la Policía, el Cuerpo de Bomberos y los agentes del Ministerio Público, que se encargan de la vigilancia y protección de los habitantes de nuestra sociedad.

### **3.1.4.- LAS GARANTÍAS SOCIALES.**

Después de haber realizado una semblanza de las Necesidades Sociales, la Previsión Social, la Seguridad Social, preceptos que consideramos los antecesores a las Garantías Sociales, no omitiremos un breve comentario de los Derechos Humanos y las Garantías Individuales, para concluir con el tema principal consecuencia de todo lo anteriormente desarrollado, que son las Garantías Sociales.

Sobre los Derechos Humanos, diremos que la vida del ser humano trajo como consecuencia necesidades que se tornaron sociales, por el hecho de convivir entre los miembros de una determinada sociedad, estas

necesidades sociales no pudieron ser resueltas por él mismo, requirió de la intervención de un principio del sector adinerado y de los particulares, a través de la Previsión Social para solventar las carencias primordiales de la vida, la salud la vejez, el desempleo y protección a sus familiares, entre otros, convirtiéndose esa previsión obligatoria para el Estado e instituyendo la Seguridad Social.

Esto condujo a que el hombre elaborara ordenamientos que le permitieran disfrutar determinados beneficios y protecciones para poder vivir en armonía. Ordenamientos, basados en normas de carácter jurídico como los Derechos fundamentales o Derechos Humanos, que al ser reconocidos por la Constitución Política de un país, se denominan Garantías Constitucionales.

Como resultado, los Derechos Humanos son las atribuciones propias del individuo, la libertad en sus diferentes manifestaciones, la igualdad, la propiedad y la seguridad, estos derechos son valores que existen desde el origen del hombre sobre la tierra y a través del tiempo han procurado que se le respeten hasta llegar a principios normativos, que regulan su existencia y lo protegen en su calidad de persona independientemente del estado al que pertenezca.

Concibiendo la idea de protegerlo, la Organización Educativa, Científica y Cultural de las Naciones Unidas, UNESCO, designó una comisión encargada de elaborar los fundamentos teóricos de la que más tarde llamó "Declaración Universal de los Derechos Humanos", proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948, en el Palacio Chaillot de París.

Finalizaremos lo concerniente a los Derechos Humanos, con una observación que determinados autores aceptan y dicen que con antelación, en nuestra Constitución de 1857, ya se encontraban plasmados los derechos del hombre, reconociéndolos como la base y el objetivo de las instituciones sociales; aunque no tuvieron vigencia efectiva, en su momento, pero fueron los cimientos de la actual Constitución de 1917.

Por lo que incumbe a las Garantías Individuales, nuestra Carta Magna, consigna a "Las Garantías Individuales y a las Garantías Sociales"; éstas últimas no se mencionan en forma expresa, pero se intuyen.

"Las primeras y desde el punto de vista del Derecho Subjetivo Público, señala Ignacio Burgoa, "que para el gobernado se derivan de la relación jurídica en que se manifiestan las Garantías Individuales, éstas pueden ser: de Igualdad, de Libertad, de Propiedad y de Seguridad Jurídica"; y se encuentran consagradas en los 29 primeros artículos de la Constitución Mexicana y son extensivas a las personas que se encuentran de visita en nuestro país."<sup>33</sup>

*"Debe entenderse como derecho subjetivo público, las diversas esferas jurídicas oponibles y reclamables contra las autoridades del estado".<sup>34</sup>*

---

<sup>33</sup> Ignacio Burgoa.- Las Garantías Individuales, décima edición, Porrúa, México, 1981, p. 192.

<sup>34</sup> Idem.



Las Garantías Individuales, son en resumen, “los derechos que tienen los individuos para exigir respeto absoluto a la libertad que necesitan para desenvolverse normalmente como personas, sin afectar el origen o la paz social y éstas limitan el poder del Estado evitando que el Gobierno cometa arbitrariedades, abusos e ilegalidades.”

Pues bien, como se indicó al inicio de este capítulo se procederá al análisis de algunos elementos, que antecedieron a las Garantías Sociales.

Las Garantías Sociales, son el resultado de las vicisitudes que el hombre como víctima de los grupos sociales acomodados ha recibido en el transcurso del tiempo, para que exista la sociedad humana, es importante aplicar determinadas limitaciones para una vida en armonía; estas limitaciones se traducen en exigencias y obligaciones, cuya imposición es preponderante para satisfacer diversas necesidades sociales.

El Estado, como organización política y jurídica de una sociedad humana, pueblo o nación, es el obligado, el sujeto pasivo como diría Ignacio Burgoa, de proveer y subsanar las necesidades sociales de su nación o sujeto activo.

“Esas necesidades sociales, es el calificativo utilizado **“...hacia la persona que pertenece a un grupo determinado a quien le falta total o parcialmente los medios indispensables para satisfacer las necesidades más esenciales de subsistencia.”** Dichos medios, se pueden traducir a nuestro juicio, en un buen trabajo, salud y un lugar propio para vivir, factores

que busca la sociedad, para elevar el nivel y calidad de vida y consecuentemente obtener seguridad moral y económica.<sup>35</sup>

Razones por las cuales, las naciones buscaron medios que le otorgaran protección como individuo, como trabajador y como grupo social.

El inicio del Siglo XIX, en los países europeos, la revolución industrial trajo innumerables vicisitudes y necesidades, a la clase trabajadora, necesidades que el estado negligente e incompetente no fue capaz de resolverlos, siendo los sectores pudientes en esa época, quienes coadyuvaron con medios protectores para liberar a los individuos de las carencias, contribuyendo a la creación de la Previsión Social vista anteriormente.

En consecuencia, se logró la instauración de Seguros Sociales y con ello una serie de medidas protectoras obligatorias; dando nacimiento a los derechos del hombre, que al ser reconocidos por la constitución política de un país, se denominaron Garantías Constitucionales.

“Indica Ignacio Burgoa, que la palabra garantía *“...proviene del término anglosajón warranty o warantie, que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar...”*<sup>36</sup>

Jurídicamente, el vocablo y el concepto garantía, se originaron en el derecho privado, teniendo las acepciones de: protección, respaldo, defensa, salvaguardía, o apoyo.

---

35 José Manuel Almanza Pastor - Derecho a la Seguridad Social, ob. cit., p. 30.

36 Ignacio Burgoa.- Las Garantías Individuales, ob. cit. p. 159.

Señala también, que la doctrina no se ha podido poner de acuerdo y que los autores la toman en su sentido lato o amplio, por lo cual difiere de los pensamientos de los autores tales como Sánchez Viamonte, quien señala: **"que el verbo garantizar fue creación de los franceses"**: Isidro Montiel y Duarte, **"que asevera que todo derecho consignado en una constitución para asegurar el goce de un derecho, se llama garantía"**. Jellinek, clasifica las garantías en **"sociales, políticas y jurídicas, tendiendo como base la idea general del concepto que nos trata"**; Kelsen, quien alude a las Garantías de la Constitución, **"como medios o sistemas de garantía"**.<sup>37</sup>

Por su parte, Ignacio Burgoa, no es muy claro en la conceptualización del vocablo garantía, por lo que consideramos que concluye diciendo que es desde el punto de vista del derecho **"...la relación jurídica de supra o subordinación..., de la que surge el derecho público subjetivo o derecho del hombre..."**<sup>38</sup>

Desde otro punto de visita, el Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, de Joaquín Escriche, señala: **"Garantía, es el acto de afianzar lo estipulado en los tratados de paz o comercio; es la cosa con que se asegura el cumplimiento de lo pactado; es la obligación del garante y en general toda especie de fianza..."**<sup>39</sup>

---

37 *ibidem*. cf. p.p. 160, 161.

38 *ibidem*, p. 163

39 Joaquín Escriche.- Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, NorbajaCalifornia, México, 1974, p. 732.

También la consideran como la **“acción y efecto de garantizar lo estipulado o la cosa que asegura y protege contra algún riesgo o necesidad”**.<sup>40</sup>

Respecto al término social, éste se resolvió al inicio del presente capítulo, que es lo relacionado a la sociedad: a la reunión de personas, familiar, pueblos o naciones, etc.

Al enlazar el vocablo “garantías” con lo “social” y tomando parte de las ideas de los autores antes señalados, podemos completar la siguiente expresión:

***“Las garantías sociales, son las acciones jurídicas que recibe el hombre en forma individual, por pertenecer a una sociedad y para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que tiene el estado, de proteger, riesgos o necesidades, obligaciones pactadas en un ordenamiento jurídico denominado Constitución Política.”***

Históricamente, las Garantías Sociales, surgieron a raíz de la Revolución Francesa, en consecuencia de la Declaración de 1789; los Derechos Individuales del Hombre, formaron parte primordial de la organización del estado, derechos, plasmados en el Artículo primero de la Constitución Política Mexicana de 1857, pero que debido a la Ley de Chapelier de Francia, impidió la creación de Leyes del Trabajo en México.

---

40 Enciclopedia del Idioma, tomo dos, Aguilar, México, p. 2107.

Dicha Ley Francesa prohibió toda asociación profesional, considerándolas como opositoras de la libertad de trabajo, el Estado quedó delimitado a intervenir en cuestiones sociales, sólo podía asistir tratándose de asuntos del libre ejercicio de actividades, continuando desprotegida la clase trabajadora.

Por su parte Bismarck, en Alemania implementa una reglamentación entre empresarios y trabajadores, surgiendo el llamado intervencionismo del Estado, considerándolo junto con el liberalismo, un obstáculo a la libertad del trabajo, ya que el trabajador se encontraba a merced del Estado, irrumpiendo las libertades individuales.

Posterior a la Revolución Francesa, en su Código Civil se consideró al trabajo como un arrendamiento, aceptando la empresa cubrir los riesgos de trabajo, aún con esta ventaja, no se contemplaban ni el salario, ni la clase de trabajo, ni la duración del mismo y mucho menos existía en contrato escrito, por lo que los trabajadores sólo tenían la opción de rescindir el contrato, sino les parecía el salario, el trabajo o la jornada.

La mayoría de los autores se abocan al estudio de las Garantías Sociales desde el punto de vista del trabajo, haciendo una reseña de la diferencia de las dos clases sociales, los patrones y los obreros y su situación frente a una tercera clase social, la burguesía.

La desigualdad de clases, desarticuló al Estado. Los franceses pensaron que con el simple hecho de implantar los principios de igualdad y de

libertad se lograría una sociedad justa y equitativa, originando una enorme desigualdad entre las distintas clases antes citadas.

“La precaria situación de la clase trabajadora, hombres, mujeres y niños, en Francia e Inglaterra, fue la causa de varias revoluciones, como la de 1848, las cuales culminaron con la creación de normas protectoras, como en Alemania, con Bismarck considerándolas como una concesión graciosa del Estado y que en 1919, consagran la protección para la clase trabajadora o la creación de Garantías Sociales.”<sup>41</sup>

En México, la clase trabajadora, también pasaba por momentos críticos, no tanto como en los países europeos, aquí, se permitían las asociaciones, lo penado fueron los motines creados para elevar los salarios.

En el Derecho Mexicano, se pudo colocar al trabajador y al patrón en una situación de igualdad ante la Ley como lo establecía el Código Civil de 1870, sin embargo seguía desprotegido el trabajador. Fue hasta 1899, cuando se estableció en el Estado de México una Ley sobre Riesgos de Trabajo, no del todo favorable, pero con esto la situación de la clase trabajadora empezaba a tener mayor importancia; ya que establecía una indemnización muy reducida por accidentes de trabajo.

En Nuevo León, se expidió una Ley sobre Accidentes de Trabajo en ella se estableció la diferencia entre accidentes y enfermedades del trabajo, concretándose a ser aplicada solamente a trabajadores industriales.

---

41 Ignacio Burgoa.- Las Garantías Individuales, ob. cit., p.p. 675, 676

La Historia Mexicana, señala que el Partido Liberal Mexicano, publicó el 1º de julio de 1906, su manifiesto y programa político, pronunciándose a conseguir lo siguiente:

***“...una educación obligatoria; restitución de ejidos y distribución de tierras; crédito agrícola; nacionalización de la riqueza; jornada de 8 horas; protección a la infancia; salario mínimo; descanso dominical obligatorio; abolición de tiendas de raya; pensiones de retiro e indemnizaciones por accidentes del trabajo; protección ala raza indígena y expedición de una Ley del Trabajo, etc.”*** <sup>42</sup>

Dicho manifiesto fue la base y esencia de las Garantías Sociales establecidas en nuestra Carta Magna de 1917 en sus Artículos 3, 27, 123 y 130.

El Partido Democrático, precedido por Benito Juárez Maza, el Partido Antirreleccionista y el Constitucional Progresista quien postuló para Presidente al Coahuilense Don Francisco I. Madero, en 1911; también se enfatizaron a la protección del obrero y del trabajador, su salud y bienestar social, fue así que en 1914, se promulgó la primera Ley del Trabajo, creada por Cándido Aguilar y su vigencia duró hasta el año de 1917.

En Veracruz se fundan los Sindicatos Gremiales, en Yucatán se crean los Tribunales de Trabajo, antecesores de las Juntas de Conciliación y

---

42 Miguel García Cruz.- La Seguridad Social en México, tomo uno, ob. cit., p. 23.

Arbitraje, siendo la legislación de Yucatán la más completa en material laboral, conteniendo el ideario de existencia mínima de Garantías Sociales para los trabajadores, idea que reaparece en 1915 y se consagra más tarde en la Constitución de 1917, en el Artículo 123.

Las normas referentes a las Garantías Sociales se agruparon en un nueva sección distinta al de las Garantías Individuales, designándole como título al Artículo 123: "Del Trabajo y la Previsión Social", sugerido por Alfonso Gravioto, e inspirado en los pensamientos de José Natividad Macías, colaborador de Don Venustiano Carranza.

El Artículo 123, recogió las experiencias observadas en los regímenes de Estados Unidos, Inglaterra y Bélgica, para ser acopladas a nuestro país en favor de la clase obrera.

Concluiremos diciendo que las Garantías Sociales "son las normas jurídicas creadas por el hombre para protección de él mismo ante la sociedad y el Estado abarcando el orden laboral, agrarios, de seguridad social y de vivienda la cual se vera a continuación."

### **3.2.- CONCEPTO DE VIVIENDA.**

En este inciso, iniciaré con el significado en sentido lato del término vivienda, desarrollaremos un breve resumen de sus antecedentes en el mundo para concluir en México y posteriormente dar su concepto.



Como se dijo en el capítulo pasado, el hombre en su afán de mejorar su calidad de vida, desde tiempos de su creación, la vivienda fue la base de su sedentarismo, la palabra vivienda proviene del latín "vivienda". que significa morada o habitación; género de vida o modo de vivir; participio femenino del latín "vivere-vivienda".

Una de las necesidades fundamentales y aspiración de todo ser humano es donde vivir y la vivienda, es el factor que el hombre busca en todas las naciones. la vivienda en su origen, se remonta a la era de las cavernas. cuando el hombre luchaba por sobrevivir (que no existe mucha diferencia de lo actual). que al tornarse sedentario, observó la creación de chozas como morada, evolucionando y perfeccionando la calidad de las mismas hasta nuestra fecha.

### **3.2.1.- LA VIVIENDA EN MEXICO.**

En los imperios europeos, reinaron las guerras internas, como el Imperio Inglés en los siglos XVII y XVIII, se encontraba dividido por las Guerras de Religión así como Francia en el Siglo XVII. Con respecto al resto de Europa, Rusia parecía un mundo aparte y de hecho lo era, se trataba del imperio que contaba con el territorio más extenso y que tenía la mayor cantidad de población del continente y gracias a continua guerras amplió su territorio.

La crisis económica en España y Portugal trajo para estos países, la pérdida de su poderío, pues los gastos de la guerra para invadir otros países trajo la quiebra total y con ello la población se tornó más pobre, fue así

como antecedio a las Revoluciones Liberales en todo el mundo, continuando con una lucha por su independencia.

Los movimientos políticos y sociales que conmovieron al mundo durante el siglo XVIII, fueron de tal trascendencia que llegaron a modificar totalmente las formas de vida existentes y aún más, su influencia se proyectó hacia el futuro con gran fuerza.

La vivienda pues, se tornó factor imperativo, se luchó para impulsarla y erradicar la pobreza en el mundo, pero la Revolución Industrial de nueva cuenta inició el retroceso a la indigencia y falta de lugar en donde habitar.

Fue en vano que nuestros antepasados aprendieran a cultivar los campos y construyeran ciudades donde vivir y civilizaciones organizadas, si el propio hombre con su afán de grandeza a través de sus guerras e invasiones a otros países quebrantara lo ya cimentado, retrocediendo a la barbarie con armas modernas, tornándose de nueva cuenta en nómadas.

Con el nacimiento de la clase obrera y de la burguesía industrial, trajo consigo nueva mentalidad del ser humano, del obrero. Así como también el aumento de la población que vivía en condiciones antihigiénicas de habitación y trabajo, consecuencia de la Revolución Industrial, la cual como mero antecedente de referencia, se inició en Inglaterra a mediados del siglo XVII y se propagó a otros países de Europa, a Rusia, a Japón y Estados Unidos de América, sin dejar de señalar a México.

La vivienda escaseó y aún más cuando se dan los inicios del fenómeno de la independencia de las colonias Inglesas e Ibéricas en América, la independencia de Estados Unidos (4 de julio de 1776), permitió a los colonos de América del Norte emanciparse de la denominación inglesa. lo que los convirtió en hombres libres y por haber sido los primeros en lograr su independencia, se les reconoce como los precursores de estos grandes movimientos.

La Revolución Francesa por su parte, rompió de golpe con el absolutismo que afectaba los intereses de las mayorías. De esta manera el pueblo Francés proclamó la Declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano, con ello, da inicio a mejorar la situación económica y habitacional de sus familias.

En América Latina, en el transcurso de la primera década del siglo XIX, se iniciaron las luchas por la independencia, tras un largo período de 300 años de coloniaje que implicaron la asfixia, social, política y económica de sus habitantes.

Las vejaciones, malos tratos y explotación a que fueron sometidos los pueblos conquistados por los europeos, dieron lugar a diversas rebeliones en casi todo el territorio americano, entre las más importantes se encuentran en Nueva España (México), en Perú y Brasil.

Los movimientos liberales de Estados Unidos. de Europa y la Revolución Francesa e Inglesa, produjeron un fuerte efecto en Latinoamérica, favoreciendo al movimiento libertadores, en la Nueva España, después de

diversos fracasos de liberalismo, en septiembre de 1810, estalla el movimiento libertador, sobresaliendo caudillos como Miguel Hidalgo y Costilla, José María Morelos y Pavón y Vicente Guerrero en México; Simón Bolívar en América del Sur; Francisco Miranda en Venezuela y José de San Martín en Chile y Perú.

En general, con la culminación de los movimientos de independencia, los países americanos, sólo obtuvieron su soberanía política, consiguiendo su autonomía para gobernarse, sin lograr en ese momento transformaciones sociales que resolvieran las grandes carencias de sus pueblos, carencias de alimentación, vestido y un lugar apropiado para vivir.

Esta lucha de independencia marcó el camino hacia la consecución de nuevas mejores condiciones de vida, sus logros fundamentales, como la libertad y los derechos naturales del hombre, fueron la base de sustentación para otros movimientos libertarios, como sucedió en el caso de México y que más adelante se detallarán características de este movimiento y sus consecuencias sobre la vivienda.

En el transcurso del siglo XIX, Inglaterra, habiendo sido la cuna de la Revolución Industrial, fue la primera potencia en ocupar territorios fuera de su frontera, se unieron Estados Unidos de América, Alemania, Rusia y Japón, encontrando a una fuerte contienda mundial por el control de zonas que afianzaran su economía.

Estos países se enfrascaron en arduas disputas y luchas armadas, motivos de los grandes conflictos mundiales, sumiendo en la pobreza a diversos países que aún a la fecha continúan.

La alimentación y la vivienda escasearon, el traslado continuo a distintas partes del mundo, por estas potencias europeas, trajo consigo que las familias y sus hogares quedaran desintegradas, aunado a la destrucción física de su vivienda.

Con la Primera Guerra Mundial, nuevamente los seres humanos de las grandes potencias como Rusia, Alemania, Francia, Inglaterra, Bélgica y Estados Unidos, vivieron horas de angustia, con raquíticos suministros de alimentos quedando desprotegidas sus viviendas y familias a merced del enemigo.

Aunado a lo anterior, la tasa de crecimiento demográfico en el mundo y aún más en países subdesarrollados como el nuestro, cobró vigorosamente un aumento considerable y la precaria situación de los obreros en el siglo XIX, trajo consigo la necesidad de vivienda.

En los países europeos y anglosajones, la vivienda tomó importancia, en México a raíz de la industrialización y de la Revolución Mexicana, esta necesidad giró en torno a la mayoría de la clase desvalida, los obreros y su desarrollo se encuentra vinculado con la economía y política del país.

La economía en México en albores de la Revolución fue muy precaria, sin embargo a diferencia de otros países, el Estado ha intervenido en el proceso de la vivienda, en armonía de la demanda social. La vivienda en México, como una Garantía Social, tiene profundas raíces históricas en un

pueblo como el nuestro, este factor de necesidad requirió de normatividad al respecto.

Fue así que en los idearios políticos de los diversos partidos (1906-1910), principalmente en el partido "Liberal Mexicano", Flores Magón consignara la preocupación de que los patrones dieran alojamiento a sus trabajadores

También se tienen registros, que en el Estado de Chihuahua, la "Ley sobre Casas y Empleado Públicos", tuvo injerencia en el desarrollo del Derecho a la Vivienda, ya que otorgaba estímulos, tales como exención del impuesto predial y los relativos a la escrituración de la propiedad.

En marzo de 1911, se tienen antecedentes relativos a la vivienda para los trabajadores. "En el plan político de Joaquín Miranda y Gildardo Magaña", suscrito por representantes de los estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal, en su fracción XII, se establece:

***"Se revisará el valor de las fincas urbanas, a fin de establecer la equidad en los alquileres evitando así que los pobres paguen una renta más crecida, relativamente al capital que esas fincas representan, a reserva de realizar los trabajos posteriores para la construcción de habitaciones higiénicas y cómodas, pagadera en largos plazos para las clases obreras."*** <sup>43</sup>

---

43 Miguel García Cruz.- La Seguridad Social en México, tomo uno, ob. cit., p. 25.

Como se podrá observar ya existía mayor interés de la clase obrera, sobre la construcción de casas para los trabajadores. Ese postulado es básico en la revolución pues con el apoyo de Don Venustiano Carranza, se vislumbran los aspectos sociales contenidos en nuestra Carta Magna de 1917, comprometiéndose en un Decreto anexo al Plan de Guadalupe, al expedir y poner en vigor todas las Leyes y disposiciones que permitan mejorar las condiciones de las clases trabajadoras y necesitadas.

Existen otros antecedentes relativos a la vivienda en México, tales como en el "Pacto de la Empacadora", en el que Pascual Orozco, exige a los propietarios de fábricas, que alojen a los obreros en condiciones higiénicas, en Chiapas, se impone a los patrones la obligación de proporcionar habitaciones cómodas a sus trabajadores, disposición contemplada en la Ley de Obreros del Estado de Chiapas. En Veracruz se crea un "Reglamento a la Vivienda", en el Estado de México, se estableció mediante un decreto la colonia industrial, exclusivamente para habitaciones de la clase obrera (1915).

"Dichos antecedentes sirvieron como base a Don Venustiano Carranza, para el proyecto de Reformas Constitucionales que presentó al Congreso Constituyente de Querétaro el 10. de diciembre de 1916. Es hasta el 23 de enero de 1917, cuando el Congreso aprueba el contenido del Artículo 123 constitucional y en él, la Fracción XII, que contempla lo relativo a la obligación del patrón de otorgar habitaciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores en su Fracción XXX, original, se aprobó lo que serían de utilidad

social, las cooperativas que establecieran para construir casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.”<sup>44</sup>

Es así como concluyo diciendo que “la vivienda en México, es el medio necesario para el desarrollo integral del hombre ante la sociedad y forma parte fundamental del patrimonio familiar.”

### 3.2.2.- LA VIVIENDA INFONAVIT.

La Ley del INFONAVIT, señala dentro de sus objetivos el financiamiento de programas de construcción de vivienda destinada a ser adquirida en propiedad por los trabajadores, a partir de que este instituto inició sus actividades, el 1º de mayo de 1972, se manifestó por aumentar la oferta de vivienda de menor costo que pudiera efectivamente ser adquirida por los trabajadores derechohabientes con los créditos que eran factibles otorgarles a través de ese organismo.

Toda vez que en el mercado inmobiliario resultaba difícil encontrar vivienda cuyo precio fuera accesible a las clases populares en general y a los trabajadores de ingresos modestos, en particular, el INFONAVIT emprendió un importante programa de financiamiento directo de vivienda, que se tradujo en la construcción de algunos de los más grandes conjuntos habitacionales que en la actualidad existen y que la mayoría son muy conocidos como el Rosario, Cuahuacán, Iztacalco en el Distrito Federal.

---

44 Fuentes Legales de Financiamiento a la Vivienda Popular, Boletín Informativo No. 23, INFONAVIT, México, 1993, cf. p. 9.



Sin embargo no obstante que en buena medida estos conjuntos habitacionales representaron un alivio sensible a la escasez de vivienda a bajo costo, también se presentaron problemas colaterales para esa institución, ya que el trabajador la consideraba como un organismo "constructor" más que financiero o social.

Razón de ello y con el propósito de mejorar las condiciones al financiamiento de programas de construcción de vivienda, se iniciaron nuevos programas en que se dio mayor intervención a los trabajadores, reduciendo al INFONAVIT su campo de acción directa.

Con ese fin, el 11 de mayo de 1978, fueron publicadas en el Diario Oficial las "Reglas a que se someterán las Promociones de Vivienda", que fueron aprobadas por la Asamblea General del INFONAVIT en la sesión número 15 de fechas 29 y 30 de abril y 1º de mayo de ese mismo año.

Estas reglas establecieron el sistema de "Promociones de Vivienda", en el cual el INFONAVIT se consolida como organismo financiero, al dejar de ser el responsable directo de la construcción de vivienda para los trabajadores. Permitiendo que sean ellos mismos, los trabajadores, a través de organizaciones sindicales o no sindicales, quienes integren un grupo solicitante de apoyo financiero y que directamente decidieran la ubicación, el proyecto y la empresa constructora que habrá de realizar cada programa habitacional.

El segundo párrafo del artículo 2º, de dichas reglas, definen a las Promociones de Vivienda como **"...el programa de construcción de casas**

**habitación, propuesto al INFONAVIT, a nombre de un grupo de trabajadores sindicalizados o no sindicalizados, debidamente identificados y que sean derechohabientes del Instituto”.**

La producción de vivienda que realizó el INFONAVIT, fue en apego a las Legislaciones Federales y Estatales, así como a la dinámica urbana, acordes a las características de las regiones, a la densidad de población, a las construcciones permitidas; a la vialidad e infraestructura que generan, a la dotación y uso de los servicios de agua potable y drenaje conforme a la factibilidad y tiempos de ejecución de los programas de desarrollo dictadas por el Gobierno Federal.

El INFONAVIT ha contribuido a un impacto en el desarrollo urbano ya que ha creado zonas habitacionales próximas a grandes áreas industriales, que sirvieron de instrumento para su integración a las ciudades, la vivienda INFONAVIT, aporta mejoras a la conservación y mejoramiento de la calidad de vida de los derechohabientes y de las ciudades. Los conjuntos habitacionales constituyen grupos sociales relacionados a partir de su condición de trabajadores asalariados, por lo que su organización, calidad de vida y valores culturales definen características propias.

Sin embargo ese organismo a creado criterios o indicadores para distinguir a los grupos de trabajadores asalariados, instituyendo para ello diversos prototipos de vivienda de acuerdo a los ingresos de los derechohabientes, racionalizando el diseño y construcción de las viviendas.

Esa distinción entre los grupos de trabajadores asalariados se observa en el otorgamiento de créditos, en un periodo del año de 1997 al año 2000, el INFONAVIT, no ha otorgado créditos a trabajadores con un nivel de ingreso de un salario mensual, en el siguiente cuadro se puede apreciar la distribución de los financiamientos otorgados por ese organismo de vivienda en un periodo de tres años.

NIVEL DE INGRESO	1997	1998	1999	2000	TOTALES POR NIVEL
1 SALARIO MENSUAL	0	0	0	0	0
HASTA 2 SALARIOS	20,760	20,762	25,970	12,512	79,804
DE 2 A 3 SALARIOS	33,965	32,543	54,627	27,503	148,643
DE 3 A 4 SALARIOS	24,876	25,350	50,633	27,033	127,892
MAS DE 4 SALARIOS	19,630	29,380	67,520	38,878	155,408
<b>TOTALES</b>	<b>99,231</b>	<b>108,035</b>	<b>198,950</b>	<b>105,731</b>	<b>511,947</b>

En las primeras acciones del INFONAVIT, existieron cerca de 350 proyectos de vivienda diferentes en toda la República Mexicana. Al imponerse el factor financiero, los prototipos se estandarizaron para lotes y espacios con un mínimo de 45m<sup>2</sup>, superficie aprobada por el Consejo de Administración del INFONAVIT, en el año de 1981; señalando que anteriormente la superficie mínima era de 65m<sup>2</sup>.

El proceso de racionalización de diseño y construcción de las viviendas, se basó en los costos de construcción y su relación a los salarios del monto del crédito, para mantener un equilibrio entre la inversión y el crédito otorgado.

Los prototipos que más se usaron con superficies aceptables para las familias Mexicanas fueron los siguientes:

El prototipo 1.1, se diseñó para montos de créditos correspondientes a un salario mínimo y constaba de: departamento de dos recámaras o bien una recámara y dos alcobas, sala comedor, baño, cocina y patio de servicio. Todo en una superficie de  $55\text{m}^2$ , en edificios de 4 niveles, con 3 departamentos por piso y un total de 12 departamentos por edificio.

El prototipo 1.2 se diseñó para montos de crédito correspondientes a 2 veces el salario mínimo y constaba de: departamento de 2 recamaras y alcoba, sala comedor, baño y patio de servicio, en una superficie de  $65\text{m}^2$ , en edificios de 4 niveles con 3 departamentos por piso, en total 12 departamentos por edificio.

El prototipo 2.1, se fue para montos de créditos correspondientes a 3 y 4 veces el salario mínimo y constaba de: departamento de 3 recámaras, sala, comedor, baño, cocina, patio de servicio, cuarto de servicio y área para estacionamiento, estaba desarrollado en una superficie de  $76\text{m}^2$ , en edificios de 6 niveles.

Los prototipos 2.2, fueron para créditos de 4 veces el salario mínimo y constaba de: departamento de 3 recámaras o 2 recámaras y una alcoba, sala comedor, cocina, baño, patio y cuarto de servicio con una superficie total de  $85\text{m}^2$ , en edificios de 5 niveles y 2 departamentos por cada nivel.

Respecto a las vivienda solas denominadas unifamiliares, el INFONAVIT en los años de 1973 a 1979, desarrolló viviendas con diversas superficies mayores a los  $45\text{m}^2$  actuales.

Entre dichas viviendas unifamiliares, se encontraba el tipo "A", la cual se desarrolló en dos plantas con una superficie en construcción de 75m<sup>2</sup>, en lotes de 153m<sup>2</sup>.

Las vivienda tipo "C", fue de una planta con 63m<sup>2</sup> en construcción, en lotes de 90m<sup>2</sup> y las viviendas tipo "M", fueron de una planta con una superficie de 90 m<sup>2</sup> de construcción en lotes de 180 m<sup>2</sup>.

Como se puede apreciar, la vivienda INFONAVIT, presenta características que la hacen especial, ya sea por su producción en serie, los prototipos utilizados o los resultados positivos que se tienen en el cambio dinámico urbano y su beneficio a la población.

Es por ello que esa vivienda debe de considerarse como factor de desarrollo tanto político como social, mejorando o solucionando en parte la carencia de vivienda, de una necesidad natural del hombre, por lo que se puede concluir que "la vivienda INFONAVIT, es el aquel elemento necesario para satisfacer una necesidad prioritaria y que tiene derecho todo trabajador afiliado al Fondo de la Vivienda."

En resumen, después de haber analizado los conceptos de vivienda en sentido lato, la vivienda en México y del INFONAVIT, se puede concluir, de acuerdo a mi apreciación, que la vivienda, "es una de las aspiraciones fundamentales que busca el ser humano para satisfacer una necesidad prioritaria."

En el siguiente capítulo, se apreciará el régimen vigente del INFONAVIT, los aspectos que motivaron las reformas a la ley de ese organismo, su relación con el nuevo sistema de pensiones, la homologación de los salarios para su fortalecimiento financiero, aspectos que de acuerdo a mi criterio no se encaminaron para otorgar mayor capacidad de créditos, todo lo contrario, limita la acción social de este gigantesco organismo financiero de vivienda.

## CAPITULO CUARTO

### 4.- LA NECESIDAD DE REESTRUCTURAR Y MODERNIZAR EL INFONAVIT.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, INFONAVIT, fue creado en 1972 como un organismo de Servicio Social, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Sus objetivos son administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a sus derechohabientes créditos para comprar vivienda nueva o usada, construir en terreno propio, repararla o ampliarla, o bien pagar adeudos hipotecarios.

En 1997 fue el año en la historia del INFONAVIT, con las reformas a su ley, se cierra un ciclo de Seguridad Social en México, éstas reformas en conjunto con las del Seguro Social, efectuaron una serie de innovaciones que tienen consecuencias substanciales en la concepción y operación de los procesos de afiliación, emisión, notificación, recaudación y fiscalización que ahora realiza el INFONAVIT.

El resultado financiero para el INFONAVIT se verá en la mayor captación de recursos por la homologación salarial, de lo cual me nace una pregunta ¿Y el aspecto de la vivienda cuando se verán resultados?

Se recordará que en 28 años el INFONAVIT, ha otorgado más de 2 millones de créditos para 11 millones y medio de afiliados, por lo que se puede deducir que para los 9 millones de afiliados restantes tardará un

promedio de 126 años para otorgarles su crédito.

En el marco de la Seguridad Social, la vivienda ocupa un lugar prioritario ya que es una necesidad básica, esta finalidad no es apreciada en el actual régimen jurídico del INFONAVIT, ya que únicamente se limita a la recaudación de recursos, dejando desprotegido el bienestar de los trabajadores asalariados que tienen derecho a una vivienda digna y decorosa y más aún aquellos trabajadores que perciben un salario mínimo mensual.

Los principios y objetivos del INFONAVIT, ya no permanecen vigentes, y no se cumple con el mandato Constitucional, decayendo la naturaleza y acción social del INFONAVIT.

En el presente capítulo, a través de la exposición de motivos se apreciarán las causas que generaron la nueva Ley del INFONAVIT; se podrá observar que no señalan la situación actual de la vivienda en México, ni su rezago y necesidades de los trabajadores asalariados, mucho menos indican estrategias que permitan mejorar los esquemas de financiamientos por ese organismo.

Mucho menos, señalan soluciones la problemática principal para la construcción de más viviendas, no proponen alternativas para vencer los obstáculos que impiden el desarrollo habitacional. En ningún momento en esa exposición de motivos se aprecian formas jurídicas que desgraven la vivienda de interés social para que su costo de adquisición sea el más bajo para el trabajador.



No especifican ni aportan formulas para combatir la escasez del suelo y poder construir más vivienda. Respecto a nuevos sistemas tecnológicos que permitan la construcción rápida de viviendas con mejor calidad, duración y una superficie mayor para las familias Mexicanas, jamás hacen mención a tales tecnologías, todo se concreta a incrementar su aspecto financiero.

Independientemente de lo anterior, es importante conocer las reformas a esa Ley, que la vinculan con el Nuevo Sistema de Pensiones y que argumentan mayor capacidad de Créditos.

En el último inciso de este capítulo se describe la actual estructura del INFONAVIT, en la cual se apreciará el constante crecimiento de áreas que son innecesarias para que este organismo cumpla con su función social, razón de ello que requiera de una reestructuración y modernización.

#### **4.1.- LA NUEVA LEY DEL INFONAVIT.**

La Ley del INFONAVIT a partir de 1973, ha sufrido diversas reformas como se vio en el capítulo primero, con la finalidad de perfeccionarla o ajustarla según las necesidades del momento, las últimas reformas, como se ha venido señalando repetidas veces, fueron aprobadas por el H. Congreso de la Unión y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1997; su vigencia se inició a partir del 1º de julio de 1997.

Para conocer el razonamiento de las modificaciones actuales, la exposición de motivos sustenta cualquier cuestionamiento, razón de ello que

se transcriba en el inciso siguiente.

#### **4.1.1.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS A LAS REFORMAS.**

La exposición de motivos a las reformas de la Ley del INFONAVIT, son muy importantes, en ella se indica que entre las Instituciones Sociales de la República Mexicana responsables en materia de vivienda, destaca el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, cuya creación se sustenta en el Artículo 123, apartado A, Fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Que tiene el INFONAVIT como principal objetivo, administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, con el fin de otorgar créditos al alcance de los trabajadores para que puedan adquirir en propiedad su casa-habitación.

También se aprecia la orientación de fortalecer económicamente a ese organismo, por lo que en algunos párrafos considero hacer breves comentarios resaltando el punto económico y no social de dichas reformas.

En esta exposición de motivos se ha dejando a un lado el beneficio social a que está destinado el INFONAVIT, para convertir a este organismo en un instrumento totalmente financiero que lucra con la necesidad de los pobres trabajadores de México.

Los siguientes párrafos fueron tomados textualmente de la propia Ley del INFONAVIT, que edita para su consulta interna.

## **"EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**CC. SECRETARIOS DE LA  
DD. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL  
CONGRESO DE LA UNIÓN**

**PRESENTES.**

*El Estado Mexicano tiene el compromiso de mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, por lo que la política económica y social del Gobierno de la República debe orientarse hacia un crecimiento económico vigoroso y sustentable, que genere y asegure una mayor justicia social y que logre las condiciones de bienestar deseadas para la población.*

*En ese sentido se debe avanzar hacia la plena materialización y aplicación de los derechos sociales consagrados en nuestra Constitución, entre los que ocupa un lugar propietario la vivienda para los trabajadores. Lo anterior hace necesario dar soluciones eficaces al rezago habitacional, lo que constituye un gran reto para todas y cada una de las instancias responsables de atender la demanda por una vivienda digna y decorosa.*

*Entre las instituciones sociales de la República responsables en materia de vivienda, destaca el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, cuya creación se sustenta en el artículo 123, apartado A, fracción*

*XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que tiene como principal objetivo administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda con el fin de otorgar créditos al alcance de los trabajadores para que puedan adquirir en propiedad su casa habitación.*

*Para lograr la realización óptima de dicho objetivo, es necesario adoptar medios y mecanismos más creativos e imaginativos, a través de los cuales se potencialicen los recursos financieros administrados por el Instituto a efecto de aumentar en número y calidad la cobertura de beneficios.*

*La tarea de actualización del Instituto debe estar vinculada y acorde a las políticas y programas del Gobierno de la República en materia social. Dentro de dichos programas destaca el fortalecimiento de los sistemas de ahorro para el retiro, enfocados a la protección y bienestar de los trabajadores sujetos al régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.*

*La operación de los sistemas de ahorro para el retiro tiene como base, procurar la reducción y simplificación de la información entre las entidades participantes y de las cargas administrativas de los obligados a enterar las cuotas*

***y aportaciones correspondientes, que demanda una amplia participación y coordinación entre los institutos de seguridad social, las dependencias e instituciones gubernamentales, y las entidades financieras.***

***El nuevo sistema asegura el otorgamiento de pensiones sobre bases dignas y justas y permite una mayor captación de recursos en beneficio de los trabajadores del país con lo que se logrará impulsar decididamente el ahorro y la inversión productiva.***

COMENTARIO: La forma en que concluye este párrafo, diciendo que "...las reformas fortalecerán la captación de recurso en beneficio de los trabajadores del país...", no es posible que castiguen tanto al trabajador, con descuentos excesivos por la amortización de su crédito, para incrementar el Fondo de la Vivienda y pretender impulsar con esto el ahorro y la inversión a través de las aportaciones voluntarias al Fondo para el Retiro; situación que veo muy difícil para los trabajadores que tienen un crédito del INFONAVIT.

***En este contexto es inminente que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, se sume al esfuerzo de transformación y adecue su marco normativo y quehacer institucional al nuevo sistema de seguridad social.***

***A efecto de contar con ese marco normativo, el Ejecutivo a mi cargo somete a consideración del Poder Legislativo la reforma a diversos artículos de la Ley del Instituto del***

***Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores que permitirán la articulación apropiada de dicho Instituto con los sistemas de ahorro para el retiro y una mayor simplificación administrativa que fortalezca los procesos de captación de recursos en beneficio de los trabajadores derechohabientes.***

***Estas reformas también serán el sustento para ejercer una administración financiera que permita una mejor aplicación de los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, y con ello se logre contribuir al crecimiento económico, vigoroso y sustentable, que genere un mayor bienestar social para los mexicanos.***

COMENTARIO: El bienestar social de una Nación, está sustentado en la distribución equitativa de la riqueza. Los descuentos excesivos al trabajador que ha tenido un crédito, permitirán el crecimiento financiero del INFONAVIT, pero a costa del salario de los trabajadores, de su Fondo de Retiro; de las aportaciones del patrón y ahora también de las aportaciones que haga el Estado a dicho Fondo de Retiro; por lo que ese organismo no ha inquirido en nuevas alternativas que permitan un verdadero crecimiento financiero equilibrado.

***Entre los aspectos principales de la reforma destaca el establecimiento de un proceso de simplificación administrativa que da mayor certidumbre en la afiliación, facilita la emisión-notificación de cédulas de determinación***

*de pagos, y favorece la recaudación y fiscalización, sumando esfuerzos con el Instituto Mexicano del Seguro Social para que, a través de procedimientos homogéneos y acciones únicas, se obtenga un mayor control y mejores resultados sobre las obligaciones patronales y de los trabajadores.*

*Con ese propósito, se establecen mecanismos para la unificación de la información correspondiente a la identificación de los datos y al registro de los movimientos de los patrones y trabajadores para la emisión conjunta de cédulas de determinación INFONAVIT-IMSS.*

*Dicha información se concentrará en un sistema de información común que se enviará a las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR para la identificación correspondiente de las aportaciones efectuadas a favor de cada trabajador y su registro en las administradoras de fondos para el retiro. Por su parte, esas empresas operadoras proporcionarán al Instituto la información correspondiente a las aportaciones y descuentos en los términos previstos por la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y su Reglamento.*

*A efecto de mantener actualizados sus registros, el Instituto podrá registrar patrones e inscribir trabajadores con su respectivo salario base de aportación, sin previa gestión de*

*los mismos y sin que por ello se releve al patrón de responsabilidades y sanciones.*

*Al realizar el pago de aportaciones, el patrón queda obligado a proporcionar la información correspondiente a cada trabajador en los términos y periodicidad que se prevé en la Ley. De esta forma se logra la identificación de la cuenta del trabajador y el adecuado registro de la información.*

*Con el propósito de brindar una mayor protección al trabajador en el cumplimiento del pago de sus aportaciones patronales, se establece que el patrón sustituido será solidariamente responsable con el nuevo patrón, respecto de las obligaciones derivadas de la Ley hasta por dos años después del cambio de patrón. En todo momento los patrones deberán inscribir a sus trabajadores con el salario que reciban al momento de su inscripción.*

COMENTARIO: Por lo que respecta al párrafo anterior, señala que el patrón es solidario por dos años atrás al nuevo patrón. Existe una laguna en el sentido de aquellas empresas embargadas por el propio INFONAVIT y que han tenido que cerrar por insolvencia al no poder cubrir con el remate de los bienes embargados las aportaciones omitida, no podrán ser solidarias por insolventes.

Al contrario, el INFONAVIT esta participando en el cierre de



empresas y por consecuencia en el despido de los trabajadores quienes tendrán que buscar una nueva fuente de trabajo.

*Dado que la emisión-notificación de cédulas de determinación podrá llevarse a cabo de manera conjunta y unificada, en uso de sus facultades que le corresponden al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y al Instituto Mexicano del Seguro Social, se proponen adiciones conforme a las cuales se determine la forma de pago de aportaciones y descuentos.*

*Se establece que el período de pago será de acuerdo al mes natural, se precisan definiciones para determinar el salario diario base de aportación y descuentos en relación a elementos fijos y variables y se propone que los cambios en el salario base de aportación y de descuentos surtirán efectos a partir de la fecha en que éstos ocurran. El pago correspondiente se efectuará en las entidades receptoras, que se seleccionarán conforme a la normatividad de los sistemas de ahorro para el retiro y actuarán por cuenta y orden del INFONAVIT e IMSS. Las aportaciones y descuentos deberán ser depositados en la cuenta del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en el Banco de México.*

*En concordancia con las facultades del Instituto como organismo fiscal autónomo, se establece la realización de*

*inspecciones domiciliarias y la obligación patronal de atender los requerimientos de pago e información que se les formule; asimismo, los patrones que se dediquen en forma permanente o esporádica a la actividad de la construcción, deberán expedir y entregar a cada trabajador constancia escrita del número de días trabajados y del salario percibido, lo que permitirá obtener los elementos necesarios para precisar la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones a cargo de los patrones.*

*Para efectuar una fiscalización indirecta con el consecuente incremento de ingresos, se prevé la obligación de las empresas que están sujetas a dictaminar sus estados financieros, a presentar al Instituto copia del mismo con firma autógrafa.*

*Para permitir una mejor actuación del Instituto, se precisan las facultades para determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por patrones y demás sujetos obligados; la realización de investigaciones en los casos de sustitución patronal; la posibilidad de hacer efectivas las garantías de interés fiscal ofrecidas a favor del Instituto, y para conocer y resolver las solicitudes de devolución y compensación de cantidades pagadas indebidamente por los patrones.*

*Se contempla también la confidencialidad de los*

*documentos, datos e informes proporcionados por los sujetos obligados, con la aclaración de que la información relativa las aportaciones de vivienda será proporcionada directamente por las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR.*

*Con el objeto de determinar el monto de las aportaciones del cinco por ciento sobre el salario de los trabajadores al servicio de un patrón, se propone la homologación de la integración de la base y límite superior salarial del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores con la del Instituto Mexicano del Seguro Social, con lo que se evita una doble labor administrativa y se simplifica la información correspondiente obteniéndose una mejor captación de recursos en beneficio de los trabajadores derechohabientes.*

*Acorde a los señalado en la Ley del Seguro Social, se propone establecer la facultad de los trabajadores para realizar aportaciones voluntarias las cuales, previo consentimiento del trabajador, podrán ser transferidas a la subcuenta de vivienda, a fin de que sean utilizadas para el financiamiento de un crédito a su favor. E igual forma, los trabajadores podrán realizar depósitos extraordinarios destinados específicamente a los programas de financiamiento de vivienda que apruebe el Consejo de Administración del Instituto.*

*Con el propósito de fortalecer el patrimonio del Instituto y para el mejor cumplimiento de sus fines, se propone que reciba los ingresos por comisiones y servicios que determine a diversas personas físicas o morales en el desarrollo de sus propias actividades, así como los montos que obtenga de actualizaciones, recargos, multas y sanciones.*

*Se hace una separación entre el patrimonio del INFONAVIT y el Fondo Nacional de la Vivienda. En consecuencia, se distingue entre los recursos del INFONAVIT, para el cumplimiento de sus obligaciones y los recursos de las subcuentas de vivienda, propiedad de los trabajadores.*

*Asimismo, se establece que el derecho del trabajador y, en su caso, de los beneficiarios a recibir los recursos de la subcuenta de vivienda según la forma prevista en esta Ley, prescriba a favor del Fondo Nacional de la Vivienda a los 10 años de que sean exigibles. En consecuencia, esos recursos no pasan al patrimonio del INFONAVIT.*

*Para brindar una mayor flexibilidad en el régimen de inversión de las reservas del Instituto, se establece que las mismas, además de aplicarse en instrumentos y valores a cargo del Gobierno Federal, también se puedan invertir en instrumentos de la Banca de Desarrollo. Asimismo, el*

*Instituto, podrá descontarles a las entidades financieras autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los financiamientos y créditos para vivienda otorgados a derechohabientes.*

COMENTARIO: En este párrafo debe entenderse como entidades financieras, a aquellas instituciones de Crédito de Banca Múltiple, como las SOFOLES o Sociedades de Objeto Limitado, autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que operan en el ramo hipotecario o inmobiliarios.

*Con el objeto de asegurar el rendimiento real de los recursos de la subcuenta de vivienda, se establece que la tasa de interés que se aplique a dicha subcuenta debe incrementarse en una proporción mayor al incremento del salario mínimo en el Distrito Federal. Será el Consejo de Administración del Instituto quien determine la tasa de interés referida.*

*Por otra parte, en beneficio de los trabajadores y para procurar una administración más eficiente del Instituto, se precisa la facultad de dicho Consejo de disminuir gradualmente el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del 0.75% de los recursos totales que maneje el instituto, al 0.55% para el año 2000.*

*En concordancia con los fines del Instituto y con el propósito de otorgarle seguridad en la titularidad de su*

*vivienda al derechohabiente que pierde su empleo, se prevé la posibilidad de que el trabajador solicite una prórroga en el pago de su crédito sin causa de intereses moratorios, la cual podrá ser por un periodo que no exceda de dos años y en plazos no mayores a doce meses.*

COMENTARIO: El interés moratorio que cobra este organismo social es del 9% más un 20% de gastos de cobranza, en los supuestos que el trabajador no se acoja a este beneficio, por lo que tendría dos años para conseguir empleo.

*En protección de aquellos trabajadores que pudieran perder su empleo, se prevé que de darse tal supuesto, el saldo de su subcuenta de vivienda podrá darse en garantía para que pueda aplicarse a cubrir la falta de pago en que pueda incurrir el acreditado con otra institución financiera. Dicha garantía se incrementará con las aportaciones patronales subsecuentes abonadas a la subcuenta de vivienda del trabajador. Asimismo, en los créditos del INFONAVIT otorgados en cofinanciamiento con otras entidades financieras, se aplicarán íntegramente las aportaciones patronales subsecuentes para reducir el estado insoluto del crédito que haya otorgado el Instituto. La garantía se constituirá sobre el saldo de la subcuenta de vivienda al momento de otorgamiento de crédito.*

*El instituto promoverá con empresas públicas o privadas*

***programas de aseguramiento que resulten económicos y que permitan ampliar la cobertura del seguro para proteger el patrimonio de los trabajadores. La aceptación será voluntaria por parte de los acreditados y el costo quedará a su cargo.***

COMENTARIO: En el anterior párrafo, se observa claramente un fin lucrativo con la contratación de un seguro, argumentando una ampliación a la protección del patrimonio de los trabajadores. acción que en este momento la consideran como voluntaria y quizá en un futuro sea requisito para garantizar el pago del crédito otorgado.

Respecto al costo de este seguro, corre a cuenta del pobre trabajador quien a pesar del gran descuento que le hacen para amortizar su crédito, el pago de servicios, alimentación, vestido e impuestos, tenga que absorber el costo de un servicio que el propio INFONAVIT debería de obsequiar a el trabajador y sus familiares, ya que tardará 30 años en pagar su deuda al 300% del valor inicial.

***Por otra parte, se prevé el derecho del trabajador acreditado para enajenar o gravar su vivienda a quien así lo decida, sujeto a la autorización del Instituto. De esta manera se le otorga el derecho al trabajador de disponer de su vivienda en la forma que mejor convenga a sus intereses, lo que promoverá un mercado integrado de vivienda.***

***En protección a los intereses de los trabajadores, se***

*establece la obligación a cargo de las administradoras de fondos para el retiro de informar al trabajador sobre el estado de la subcuenta de vivienda de la cuenta individual. En todo momento, el trabajador tendrá derecho a solicitar y obtener de dichas administradoras información sobre el monto de las aportaciones registradas a su favor. Los trabajadores titulares de las cuentas individuales y sus beneficiarios, directamente o a través de un representante, así como los patrones, podrán presentar reclamos, ante la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, en contra de entidades financieras autorizadas para participar en los sistemas de ahorro para el retiro.*

*En concordancia con la Ley del Seguro Social se prevé que cuando se den los supuestos para la obtención de una pensión o la entrega de fondos de la subcuenta de vivienda en términos de lo dispuesto por dicha Ley y la de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, el trabajador o sus beneficiarios pueden solicitar al Instituto la transferencia del saldo de la subcuenta de vivienda a las administradoras de fondos para el retiro, ya sea para realizar retiros programados o para la contratación de una renta vitalicia con una compañía de seguros.*

*Con el propósito de incentivar el mejor cumplimiento de las obligaciones de los patrones que atraviesan por una situación de falta de liquidez, se otorga la facultad a!*



*Instituto para conceder una prórroga de adeudos provenientes de aportaciones o de amortizaciones de crédito. Esta prórroga, previa solicitud del interesado, causará actualización y recargos en los términos de Código Fiscal de la Federación. A fin de otorgarles un tratamiento equitativo a los trabajadores cuyos patrones hubiesen sido omisos en el cumplimiento de sus obligaciones, se establece que una vez que se haya efectuado el cobro, se abonarán en su subcuenta de vivienda los intereses que corresponden al período de omisión, así como aquéllos que se generen durante la prórroga. El Instituto deberá informar a la Comisión Nacional de Sistema de Ahorro para el Retiro sobre las prórrogas otorgadas a los patrones en relación a los adeudos derivados de aportaciones y amortizaciones de crédito.*

COMENTARIO: Respecto a las prórrogas que el INFONAVIT otorgará a los patrones insolventes, existe una contradicción ya que al trabajador le cobrarán intereses moratorios por la omisión del pago oportuno en la amortización de su crédito.

*A efecto de apoyar el cumplimiento de las funciones del Instituto, se establece la posibilidad de celebrar convenios de coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, y se le exime del pago de contribuciones federales, con excepción de los derechos de carácter federal relativos a la prestación de servicios públicos.*

*A pesar de las limitaciones de los recursos institucionales y de las condiciones económicas adversas para el país, los numerosos mexicanos beneficiados a través del quehacer de esta institución son muestra irrefutable en la construcción de un México más justo, próspero y moderno. Por su razón de ser y logros obtenidos, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores es un sólido pilar del bienestar social de México.*

*En la vida y desarrollo de un país, el Estado de Derecho se hace necesario no sólo para el mantenimiento del orden social, sino porque todo individuo necesita de una firme protección y de medios jurídicos para expresar y alcanzar sus legítimas demandas. La Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores representa la garantía para el trabajador mexicano de obtener un crédito para la adquisición de una vivienda digna. Aunado a lo anterior, la aplicación de las políticas económicas gubernamentales fundadas en el ahorro interno y la simplificación administrativa, permitirán avanzar hacia la materialización de un crédito habitacional para más trabajadores.*

COMENTARIO: Este último párrafo es muy significativo, ya que señala que el INFONAVIT representa la garantía para el trabajador mexicano de obtener un crédito, esto es que todo trabajador asalariado tiene el derecho

a un crédito, por el solo hecho de prestar un trabajo subordinado a un patrón; sin embargo los trabajadores de un salario mínimo mensual no tienen derecho ya que no hay viviendas para este tipo de ingreso y además ese organismo lo considera como trabajador insolvente para amortizar el crédito.

Otro tipo de trabajadores que no tienen derecho a un crédito del INFONAVIT, son las madres solteras, trabajadores jóvenes, personas con discapacidad física o falta de cónyuge entre mujeres y hombres o aquellos trabajadores con un año de trabajo que no cuentan con suficiente monto en el Fondo de Vivienda.

Derivado de lo anterior tuvo que pasar 28 años para que a fines de 1999, el Consejo de Administración del INFONAVIT, autorizara modificar las reglas para el otorgamiento de crédito que maneja ese instituto: según, para fortalecer la política social interna, considerando este cambio como un apoyo especial al DERECHO SOCIAL que tienen los trabajadores afiliados al INFONAVIT.

Ahora estas personas podrán tener acceso a un crédito y se confirma con lo anterior que la acción social del INFONAVIT no es para todos los trabajadores asalariados, sino para un sector determinado.

***Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 71, fracción I y 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del H. Congreso de la Unión, la siguiente Iniciativa de***

**DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS  
DISPOSICIONES DE LA LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO  
NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS  
TRABAJADORES.....**

.....  
.....

***Palacio Nacional, a los ocho días del mes de noviembre de  
mil novecientos noventa y seis.***

En esta exposición de motivos se puede apreciar que en ningún momento, tratan el tema de mejorar los sistemas de otorgamiento de créditos, de eliminar tantos requisitos para ello o de disminuir los altos descuentos para los trabajadores en la amortización de los créditos.

Basan su política de incremento financiero, en la captación de recursos a costa de los propios trabajadores que fueron beneficiados con un crédito, incrementando el descuento pretextando la homologación del salario integrado para este tipo de descuentos, sin dejar de omitir los ingresos por multas, recargos y servicios que preste a terceras personas.

Es por ello que tanto su ley, junto con su estructura interna, sus reglamentos e instructivos requieran de ser ajustados a las necesidades reales de los trabajadores mexicanos, su forma de vida y sus alcances económicos, procurando un verdadero bienestar social primordialmente a aquellas personas que por sus escasos ingresos les han negado el beneficio de ser

propietarios de una habitación.

#### **4.1.2.- REFORMA AÑADIDA POR LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS.**

En todas las modificaciones que ha tenido la Ley del INFONAVIT, desde 1973, es la primera vez que la Cámara de Diputados interviene directa y acertadamente agregando en las reformas publicadas el 6 de enero de 1997, un justo procedimiento que afectaría aun más a la economía de los trabajadores acreditados por ese organismo de vivienda.

Dicha modificación, es con relación al descuento del 1% que se venía haciendo a los trabajadores que tienen una vivienda en conjuntos habitacionales financiados por el INFONAVIT, dejando a los administradores de dichas unidades habitacionales, el compromiso y responsabilidad del cobro de la cuota de mantenimiento para mejoras de los propios conjuntos habitacionales.

En el supuesto que no hubiese la Cámara de Diputados intervenido en dicha modificación, el descuento al trabajador se incrementaría en el 1% más, al excesivo descuento que actualmente vienen haciendo, debido a la homologación al salario integrado.

Por lo que fue muy acertada la intervención y modificación al artículo 64 de la Ley del INFONAVIT. A continuación se transcriben los motivos por el cual se modificó lo relativo al 1%.

El siguiente texto fue tomado de un ejemplar editado por el propio

INFONAVIT para consulta interna.

**"REFORMA AÑADIDA POR LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS.**

*"En uso de sus facultades constitucionales, la H. Cámara de Diputados introdujo una reforma adicional a las propuestas por el Titular del Poder Ejecutivo, relativa al descuento del 1% al salario del acreditado a efecto de ser aplicado a la administración, operación y mantenimiento de conjuntos habitacionales financiados por el INFONAVIT.*

*En virtud de lo anterior, se modificó el Artículo 64 de la Ley del INFONAVIT. Las razones para tal reforma fueron expuestas de la siguiente forma:*

*"..., las Comisiones Unidas han considerado conveniente formular una reforma a través de la cual se elimina el descuento del 1% al salario integrado de los acreditados, que los patrones efectúan a los trabajadores por concepto de administración, operación y mantenimiento de los conjuntos habitacionales financiados por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Por ello se modifican los Artículos 29, fracción III, y 64. Las causas principales que llevaron a esta conclusión son: los trabajadores deben resolver autónoma e independientemente los mecanismos, montos y formas de organización para la recaudación de sus cuotas de*

*mantenimiento; el descuento se instrumentó básicamente para los conjuntos de línea I que fueron suspendidos a partir de 1992, por tanto los créditos pendientes de liquidar van disminuyendo en consecuencia también los recursos para este fin; el 1% es insuficiente para los requerimientos de administración, mantenimiento y operación; el descuento es inequitativo pues su base es el salario integrado vigente del acreditado, independientemente del tipo de vivienda del trabajador y porque los acreditados que se encuentran al corriente en la amortización de su crédito subsidian a los que han caído en cartera vencida; en un número importante de conjuntos habitacionales no se retiran los recursos debido a los bajos montos que representan o bien porque sus representantes vecinales no se han constituido o no han renovado la vigencia de sus mesas directivas; asimismo, el Instituto incurre en gastos administrativos generados por todo el proceso del 1%. En consecuencia también se deroga la parte correspondiente al Artículo 64."*

En el párrafo anterior, se reconoce que "...el descuento es inequitativo pues su base es el salario integrado vigente del acreditado...", se intuye que los legisladores tenían conocimiento que este 1% incrementado al 30% para amortizar el crédito, sería considerable para los trabajadores acreditados, razón por la cual derogaron ésta disposición.

Sin embargo, pese a esta intervención, el descuento del 30% y el plazo para amortizar el crédito son elementos que contravienen y perjudican la

acción social del INFONAVIT, quedando en manifiesto un verdadero desconocimiento de los legisladores, de las necesidades sociales que requiere la clase trabajadora de nuestro país.

Por ello, las funciones legislativas, deberían considerarse como altruistas en beneficio de la sociedad, o en su caso que perciban un salario mínimo mensual de ingreso y que vivan en una casa del INFONAVIT, para que conozcan las necesidades a ese nivel y puedan legislar con Justicia Social.

#### 4.1.3.- ARTICULOS REFORMADOS.

Los artículos de la Ley del INFONAVIT reformados, fueron 30, los cuales se indicaron en el capítulo primero y que de nueva cuenta se transcriben. Se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1997 y entraron en vigor, el 1ª de julio de ese mismo año.

- Art. 5, modificado completo.
- Art 16, fracs. VII, IX, XI al XI modificado.
- Art. 17, modificado.
- Art. 25, modificación.
- Art.29, fracs.I-IX. modificaciones, adición.
- Art. 30, frac. II, V, modificación.
- Art. 30, frac VI - XI, adición.
- Art.31 al 35,37 al 40,modificados completos
- Art. 41, adición párrafos 2º,3º,4º.
- Art 42, frac. I, II, IV, adición
- Art 43, 43bis, modificación.
- Art. 44, 1º párrafo, modificado.
- Art 45, modificado completo.
- Art. 47, 1º párrafo, modificado.



Art. 49, 1º párrafo modificado.

Art. 51, 3º, 4º párrafos adicionados.

Art 51 BIS, 2º párrafo, modificado

Art. 56, 59, 64, adición completa.

Art 69, 70, nuevos.

A continuación se apreciarán los artículos reformados, de acuerdo a la forma en que se aplicaban anteriormente y los nuevos procesos operativos:

Artículo reformado, para la aplicación de la Subcuenta de Vivienda al Fondo de Retiro:

#### ANTERIORMENTE

- Artículo 40 - Se establecía que los fondos de la subcuenta individual de vivienda serían entregados al trabajador en la entidad financiera que él mismo hubiese designado a fin de adquirir una pensión vitalicia, o bien entregados al propio trabajador en una sola exhibición.

#### CON LA REFORMA

- Artículo 40.- Los fondos de la subcuenta de vivienda acumulados del cuarto bimestre de 1997 en adelante, serán transferidos a las AFORES para ser situados en la entidad financiera que designe el trabajador, a efecto de contratar la pensión correspondiente, o bien que se le entregue al derechohabiente el excedente de los recursos acumulados, en una sola exhibición cuando la pensión de que disfrute sea mayor en un 30% a la mínima garantizada.

Artículos modificados para la Afiliación:

#### ANTERIORMENTE

- Artículo 31.- Se tenían procesos independientes entre el INFONAVIT y el IMSS
- Bases de datos separados.
- Artículo 29.- No se tenía claves únicas de identificación para patrones y trabajadores.

#### CON LA REFORMA

- Artículo 31.- Se establece un proceso único para el INFONAVIT y el IMSS.
- Artículo 29, Fracc. I y II, y artículo 38, párrafo 1º y 2º.- Se crea una base de datos común.
- Artículo 29, Fracción I.- Utilización de claves únicas para patrones y trabajadores.

## Artículo modificado, para la emisión-notificación de Cédulas de

### Determinación:

#### ANTERIORMENTE

- Se tenía un proceso independiente entre el INFONAVIT y el IMSS.
- El INFONAVIT emitía y notificaba cédulas solo para el pago de las amortizaciones de crédito

#### CON LA REFORMA

- Artículo 35, párrafo 2º.- Se integra un proceso único INFONAVIT-IMSS.
- Artículo 35, párrafo 2º.- Se incluye la recuperación de aportaciones y amortizaciones de crédito, junto con los seguros de retro, vejez y cesantía.

## Artículos modificados para la Recaudación:

#### ANTERIORMENTE

- Artículo 35, 2º párrafo - Se realizaba por cualquier institución de crédito
- El cumplimiento de las obligaciones patronales en materia de seguridad social se realizaba a través de procesos diversos y separados.

#### CON LA REFORMA

- Artículo 30, frac. II.- Se seleccionan entidades receptoras conforme a la normatividad del SAR, y actúan por orden del INFONAVIT e IMSS.
- Artículo 43, 2º párrafo.- Se estructura un proceso único para el pago de las obligaciones patronales en materia de seguridad social.

## Artículos relacionados con la Fiscalización:

#### ANTERIORMENTE

- Artículo 30, párrafos I y II.- Se tenía procedimientos y acciones fiscales separados y distintos entre INFONAVIT e IMSS.
- REGLAS DEL SAR.- Información proveniente de los bancos con desfases e imprecisiones, para ejercer acciones fiscales
- Fiscalización indirecta a la revisión de dictámenes fiscales presentados a la SHCP y al IMSS

#### CON LA REFORMA

- Artículo 30, 2º párrafo, fracción IV.- Se establecen procedimientos y acciones fiscales conjuntas y homogéneas INFONAVIT-IMSS.
- Artículo 30, 2º párrafo.- Ejercicio de acciones fiscales con información veraz y oportuna del nuevo modelo operativo SAR.
- Artículo 29, fracc. IX, artículo 30, fracc. VI, VII, VIII y IX.- Fiscalización indirecta con dictámenes formulados por contadores públicos sobre el cumplimiento de obligaciones ante el INFONAVIT.

Artículos relacionados con la Homologación de la integración de la base y límite superior salarial INFONAVIT-IMSS:

ANTERIORMENTE

- Artículo 143 LEY FEDERAL DEL TRABAJO.- Se aplicaba un tope salarial distinto al del IMSS
- Artículo 143 LEY FEDERAL DEL TRABAJO.- Se excluían conceptos tales como tiempo extra, alimentación y habitación

CON LA REFORMA

- Artículo 29, fracción II y III.- Se evita una doble tarea de cálculo para el patrón
- Se reduce la carga administrativa derivado de la homologación salarial
- Se simplifica la información , tanto de los institutos como de los patrones.
- Se mejora la supervisión a patrones con motivo de la fiscalización
- Se obtiene una mayor captación de recursos en beneficio de los trabajadores

Artículos relacionados con el fortalecimiento en la operación financiera:

ANTERIORMENTE

- Artículo 16, fracc. X.- Se invertían las reservas en valores a cargo del Gobierno Federal.
- Artículo 42, fracc. I y II.- Se efectuaban descuentos únicamente a instituciones bancarias por concepto de créditos otorgados para el financiamiento a la construcción y adquisición de vivienda.

CON LA REFORMA

- Artículo 16, fracc. XI.- Se invierten en reservas, adicionalmente, en instrumentos de la Banca de desarrollo
- Artículo 42, fracc. I Y II.- Se aplican descuentos a otras entidades financieras autorizadas por SHCP.

Artículo relacionado con la Distinción entre el Fondo Nacional de la Vivienda y el patrimonio del INFONAVIT:

ANTERIORMENTE

- Artículo 5, fracción I.- El patrimonio del INFONAVIT se integraba con diversos rubros. Entre ellos con el Fondo Nacional de la Vivienda.

CON LA REFORMA

- Artículo 5, fracción I, II, III, IV y V.- Se distingue el Fondo Nacional de la Vivienda, integrado por los ahorros individuales de los trabajadores, de los recursos del INFONAVIT para el cumplimiento de sus obligaciones.

Artículo relacionado con la reducción de los gastos de operación:

### ANTERIORMENTE

- Artículo 16, fracción. VII.- El límite en gastos de administración, operación y vigilancia (GAOV), era de 0.75% de los recursos totales que maneje el INFONAVIT.

### CON LA REFORMA

- Artículo 16 fracción VII y artículo 7º Transitorio.- Reducción gradual al 0.55%. En 1997 será de 0.65% y en el 2000, el 0.55%.

Artículo relacionado con el pago de intereses a la subcuenta de

vivienda:

### ANTERIORMENTE

- Artículo 39, 3º párrafo.- Se contemplaba solo el remanente de operación.

### CON LA REFORMA

- Artículo 39, párrafo I.- Se establece que las subcuentas de vivienda devenguen y paguen una tasa de interés superior al incremento del salario mínimo en el Distrito Federal.

Artículos relacionados con el otorgamiento de un mayor número

de créditos para los derechohabientes:

### ANTERIORMENTE

- Artículo 43 bis.- La subcuenta de vivienda solo podía ser utilizada para amortización del crédito INFONAVIT.
- La ley no preveía que los planes de Previsión Social podían ser utilizados para la adquisición de una vivienda.

### CON LA REFORMA

- Artículo 43 bis, párrafo III.- Se apoya al trabajador para que obtenga un crédito de la banca, permitiéndole que se cubran los pagos que no pueda efectuar, al perder su relación laboral, con cargo a su subcuenta de vivienda.
- Artículo 43 bis, párrafo IV y V.- Se incorpora que los Planes de Previsión Social puedan constituirse como enganches dentro de los programas de cofinanciamiento INFONAVIT BANCA

Artículos relacionados con la protección al trabajador:

### ANTERIORMENTE

- Artículo 41.- En el pago del crédito se

### CON LA REFORMA

- Artículo 41.- En el pago de créditos

otorgaba una prórroga por una sola vez, por un plazo no mayor a un año, sin causa de interés alguno

INFONAVIT se otorga prórroga sin intereses moratorios, por un periodo no mayor a 24 meses, en plazos que no excedan 12 meses.

- Artículo 51, párrafo 1º.- Existía un seguro a cargo del INFONAVIT por muerte o incapacidad del acreditado.
- Artículo 51, párrafo IV.- El INFONAVIT promueve, adicionalmente esquemas de aseguramiento contra siniestros, a cargo de los acreditados.
- Artículo 49.- Durante la vigencia del crédito no se podía enajenar o gravar la vivienda más que a otro derechohabiente, previa autorización del instituto.
- Artículo 49.- Se podrá enajenar o gravar la vivienda a favor de todo aquel que determine el acreditado, previa autorización del INFONAVIT.

#### Artículos relacionados con la eliminación del descuento del 1%

destinado a la administración de los Conjuntos Habitacionales:

##### ANTERIORMENTE

##### CON LA REFORMA

- Artículo 29, fracción III y artículo 64.- El patrón descontaba el 1% de los salarios de los trabajadores acreditados en línea I, que se destinaba a la administración, operación y mantenimiento de los conjuntos habitacionales.
- Se libera al patrón de la obligación de retener y enterar el 1% de los salarios y al INFONAVIT de intervenir en su recaudación.

En el inciso siguiente se indican cinco puntos muy importantes que considero fundamentales para que el INFONAVIT, pueda brindar un verdadero Servicio Social a todos los trabajadores afiliados a ese Fondo Nacional de la Vivienda. En ellos, manifiesto apreciaciones referentes a la modernización y reestructuración de ese Instituto.

#### 4.1.4.- OBJETIVOS Y PROPUESTAS.

Como se indicó, el 1º de julio de 1997 entraron en vigor las reformas, que imprimieron al INFONAVIT fuerza financiera para continuar, sin embargo al inicio de su aplicación surgieron dificultades por la homologación

del salario y la aplicación de los descuentos para la amortización de los créditos.

Estas reformas debieron contribuir a una mayor Justicia Social para los trabajadores del país, dar la oportunidad de aumentar el número de créditos para satisfacer la demanda de los trabajadores y sus familiares, y pretender fortalecer el objetivo y la acción social del INFONAVIT.

Sin embargo no consideraron los objetivos primordiales para que ese organismo pudiera dar cumplimiento al mandato Constitucional y transformarse en un verdadero ente de Servicio Social a la clase trabajadora de México.

Objetivos, que los he clasificado en cinco y que debieron haberlos considerado los legisladores como los principios fundamentales para que el INFONAVIT, dé cabal cumplimiento a lo señalado por nuestra Constitución Política, en materia de Seguridad Social.

A continuación se describen los cinco objetivos:

#### **PRIMER OBJETIVO: “BRINDAR MAYOR JUSTICIA SOCIAL”**

Para contribuir con una mayor Justicia Social para los Mexicanos, en primer lugar se encuentra implícita esta acción simplemente en la creación del INFONAVIT, organismo que tiene la obligación de emprender y cumplir metas sociales, relativas al otorgamiento de créditos baratos para que los trabajadores puedan adquirir una vivienda.

Por lo que la Justicia Social no puede otorgarse en un grado mayor o menor, simplemente es Justicia Social y esta se debe dar tal como es; por lo que el INFONAVIT debe otorgarle a cada trabajador afiliado al Fondo Nacional de la Viviendas el derecho a adquirir o poseer una vivienda, sin condiciones ni limitaciones como se han venido señalando en el cuerpo de este trabajo y que están plasmadas dichas limitaciones, en las "Reglas para el otorgamiento de créditos a los trabajadores derechohabientes del INFONAVIT", publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de octubre de 1999.

Los trabajadores son titulares de los depósitos y conforme al nuevo artículo 5° de la Ley del INFONAVIT, éstas aportaciones hechas por los patrones son patrimonio de los trabajadores, por ende tienen el derecho a que el INFONAVIT les otorgue un crédito para adquirir vivienda nueva o usada o construirla en terreno propio, repararla o ampliarla, o bien pagar adeudos hipotecarios.

Por lo anterior este organismo debe eliminar procedimientos como la inscripción al proceso de selección de trabajadores y otorgarle directamente el crédito por las 300 veces el salario mínimo mensual del Distrito Federal para adquirir una vivienda de interés social y no condicionar dicho otorgamiento a puntuaciones o capacidades de ingresos, si el INFONAVIT libera estas condiciones, cualquier trabajador sin condición de ingreso podrá adquirir una verdadera vivienda, en toda la extensión de la palabra, "digna y decorosa."

De lo anteriormente comentado, surge la duda del porque el

INFONAVIT no libera los créditos, la respuesta es sencilla, no cuenta con vivienda suficiente para otorgárselas a cada uno de los trabajadores afiliados al Fondo de Vivienda; por lo que tiene que condicionarlos a base de calificaciones o puntuaciones que se van sumando y si resulta igual o superior a la puntuación mínima establecida por el Consejo de Administración de ese organismo, podrá inscribirse, cuando salga publicada una convocatoria y participar en la selección, según los créditos disponibles por cada Entidad Federativa, que en caso de no salir seleccionado tendrá que iniciar el anterior procedimientos.

El factor vivienda, que ese organismo dejó de producir en 1992 y que a marchas forzadas en sus primeros años logró la construcción de miles de viviendas en grandes Conjuntos Habitacionales, benefició a trabajadores de un salario mínimo; a la fecha, los sistemas de Subastas y Paquetes de Vivienda han sido inoperantes e insuficientes, ya que encarecen la vivienda y no permiten construcciones para trabajadores con ingresos de un salario mínimo mensual, quienes son los que verdaderamente necesitan de un lugar propio donde vivir.

## **SEGUNDO OBJETIVO: "OTORGAR PROTECCION AL PATRIMONIO DE LOS TRABAJADORES DERECHOHABIENTES Y ACREDITADOS."**

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, esta obligado a otorgar protección al patrimonio de los trabajadores derechohabientes y acreditados, entendiéndose como derechohabientes: A los trabajadores sujetos a una relación de trabajo regida



por el artículo 123 Constitucional, apartado "A", a quienes por disposición de la Ley les resulte aplicable el régimen del INFONAVIT; esto significa que todo trabajador asalariado que esté afiliado al Fondo Nacional de la Vivienda es derechohabiente.

Respecto a los trabajadores acreditados, estos son los derechohabientes que salieron seleccionados y se les otorgó un crédito de ese Instituto, para la adquisición de una vivienda nueva o usada, para la construcción o reparación de la misma, o al pago de pasivos contraídos para estos casos.

En razón de lo anterior, hablar de protección al patrimonio de los trabajadores, implica que el trabajador es dueño de algo que le pertenece, en este caso, ahora lo marca la Ley del INFONAVIT, es patrimonio del trabajador la cuenta del Fondo de Vivienda; también considero que su vivienda, forma parte de ese patrimonio, sin importar la forma en que la haya adquirido; ya sea con parte de ese fondo y un crédito del INFONAVIT o a través de otros medios financieros o con su propio peculio.

El INFONAVIT para brindar una verdadera protección al patrimonio de los trabajadores en concordancia con la homologación de los factores salariales que utilizaba el IMSS y este organismo de vivienda, debió incrementar el "monto de las aportaciones" que hacen los patrones por cada trabajador asalariado; de un 5%, al 15%, dejando la carga social a la clase mas pudiente, que son los patrones; disminuir el porcentaje de descuento para la amortización del crédito a un 15% y no incrementarlo al 30% como se realiza en la actualidad; reducir al patrón el 1% de su carga fiscal y al

trabajador el plazo de amortización de 30 a 10 años.

Los legisladores, consideraron que al unificar los factores de aportación de ambas instituciones, beneficiarían a los trabajadores derechohabientes, ya que las aportaciones al Fondo de Vivienda que realizan los patrones, se harían en base al salario integrado del trabajador y en efecto, dicho fondo se fortaleció considerablemente; sin embargo no consideraron el impacto que tendría la homologación salarial, sobre los descuentos que harían al trabajador acreditado, para amortizar su crédito.

Por lo que respecta a las viviendas patrimonio de los trabajadores, el INFONAVIT, debe ampliar sus líneas de créditos, a nuevas forma que brinden protección jurídica al trabajador que adquirió una vivienda con sus propios medios económicos, sin crédito del INFONAVIT y que por los altos costos de escrituración no ha regularizado la situación jurídica del inmuebles su favor.

El INFONAVIT, con esta nueva acción de otorgar créditos para "escrituración de vivienda" impactaría en beneficio de miles y quizá de millones de trabajadores que en toda la República Mexicana, incurren en esta problemática y que ningún organismo de vivienda pretende extender tal beneficio a la población.

Para esta línea de crédito debe emprender el INFONAVIT, la concertación, coordinación y cooperación de acciones conjuntas con los Gobiernos de los Estados, con las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, principalmente con las Secretarías de Finanzas,

Registros Públicos de la Propiedad y Presidentes Municipales de todos los Estados de la República Mexicana, participación de todos ellos, como principales responsables del Desarrollo Social de la Nación en materia de Vivienda.

Entidades, que deberían de formar parte integrante de la estructura orgánica del INFONAVIT, para que en forma conjunta faciliten la titulación de las viviendas, con los menores requisitos administrativos, técnicos, registrales y tributarios. Únicamente de esta forma conjunta el Gobierno Federal lograría un beneficio común a toda la ciudadanía.

### **TERCER OBJETIVO: "ADECUACION DEL ORDEN NORMATIVO, PARA MEJORAR LOS SERVICIOS."**

No es suficiente la adecuación de la normatividad del INFONAVIT con las nuevas Leyes del Sistema de Pensiones, el ajuste o más bien conocida como homologación de la base del salario para las aportaciones del patrón al Fondo de la Vivienda y los descuentos del trabajador que tiene un crédito para la amortización del mismo, implicó consecuentes discrepancias y molestias a los patrones y trabajadores.

Los patrones, al momento de entrar en vigor las reformas a la Ley del INFONAVIT, efectuaron las aportación al Fondo de la Vivienda del 5% en base al salario integrado de cada trabajador, lo que representó una mayor erogación de sus ganancias; además realizaron el descuento a sus trabajadores con crédito de ese instituto, quienes al recibir su dinero ya sea semanal, catorcenal o quincenalmente, percibieron un 70% menos de lo

acostumbrado, algunos recibieron entre veinte y cien pesos únicamente.

El Consejo de Administración del INFONAVIT, al observar el daño ocasionado en su sesión número 552 del 14 de octubre de 1997, aprobaron los representantes de los Trabajadores, Empresarios y Gobierno Federal, por unanimidad, reducir el porcentaje de amortización que efectúan al salario del trabajador para el pago de su crédito de vivienda.

Esta medida fue acordada por el pleno del Consejo de Administración del INFONAVIT y presentada por los señores Consejeros, con el fin de atender el malestar presentado por el sector obrero en relación con los descuentos que se les han venido aplicando a sus salarios para amortizar el crédito.

A continuación se presenta la tabla aprobada para la determinación de los descuentos a los trabajadores con crédito del INFONAVIT, para que amorticen una cantidad igual, o equivalente en caso de que haya modificación salarial, a la que venía cubriendo hasta el 30 de junio de 1997.

Tasas de descuento (expresadas en porcentajes)

Si el trabajador percibe	El descuento del 20% se reduce a.	El descuento del 25% se reduce a:	El descuento del 30% se reduce a:
2 VSM	15.7	19.6	24.6
3 VSM	15.8	21.0	26.0
4 VSM	17.2	21.5	26.5
5 VSM	17.7	22.1	27.1
6 VSM	17.8	22.3	27.3
7 VSM o más	20.0	25.0	30.0

Asimismo, se acordó facultar a la Dirección Sectorial de los Trabajadores, a la Dirección Sectorial Empresarial y a la Dirección General del Instituto para que en los casos en que la tabla anterior no cumpla con los objetivos del acuerdo, en conjunto determinen los porcentajes que se aplicarán.

Sin embargo, en relación con las amortizaciones de los créditos que se otorguen con base en las invitaciones que se publiquen con posterioridad a la fecha del acuerdo del 14 de octubre de 1997, el Consejo de Administración del INFONAVIT, determinó que se actúen los descuentos, según se establezca en las bases de las convocatorias que emite ese instituto.

Lo anterior contradice a la tabla de descuento aprobada, ya que si una convocatoria se emite con descuentos del 30% sobre el salario integrado para amortizar el crédito, la aplicación de los descuentos de esa tabla no serán procedentes.

Esto concluye, que las reformas aprobadas, no impactaron en un mejoramiento de los servicios que otorga el INFONAVIT, los legisladores debieron contemplar modificaciones a la estructura de ese organismo. desde su principal Organismo de Gobierno que es la Asamblea General, hasta las Comisiones Consultivas Regionales, permitiendo una participación PLURIPARTITA.

En esta modalidad, no solo participan los Sectores de los Trabajadores, Patronos y Gobierno Federal: participarían los Gobernadores de

los Estado y formarían parte de la Asamblea General, para la toma de decisiones en materia de desarrollo de vivienda en los Estados.

Dentro del Consejo de Administración valdría la participación de Entidades Financieras que dispongan la intervención del Fondo de la Vivienda, patrimonio de los trabajadores derechohabientes, en el Mercado de Valores, mediante la emisión de Bonos de Vivienda, para que coticen en la Bolsa de Valores a través del Mercado de Dinero o del mercado de Capitales, lo que permitiría mejorar, ampliar y fortalecer las fuentes de fondeo del INFONAVIT y por ende aumentar sus esquemas de financiamiento.

También en ese órgano, la participación de los Sectores de la Construcción permitiría unificar y mejorar los sistemas constructivos a nivel nacional, para producir más viviendas de interés social, en menor tiempo y costo, adecuando las superficies mínimas a las verdaderas necesidades de la población mexicana; lo que conllevaría a fortalecer y mejorar el servicio que brinda; y proyectar financiamientos a más trabajadores a corto plazo.

Por lo que respecta a las Comisiones Consultivas Regionales, en ellas, los Secretarios de Finanzas de los Gobiernos de los Estados, en forma conjunta con los Presidentes Municipales, formarían el eslabón de las Acciones de Coordinación entre los Estados y Municipios para el Desarrollo Social de sus comunidades; por lo que su participación en las sugerencias, opiniones y toma de decisiones de estas Comisiones Consultivas, permitiría al INFONAVIT, a mediano plazo, solucionar la problemática de producción y titulación de la vivienda en sus regiones.

Otro factor de orden normativo, sería la reestructuración de sus funciones, reglamentos, instructivos y áreas operativas; encaminarlas a un punto principal, que es la producción de vivienda para superar los servicios de financiamiento de ese organismo.

Por lo que sus funciones deben adecuarse con alternativas como; la compra de reservas territoriales útiles para vivienda con el Fondo de los trabajadores, permitiendo con ello reducir el valor de las mismas.

Otorgar financiamiento directo a los constructores, sobre las reservas territoriales, para evitar los frecuentes fraudes que a la fecha constructoras le han realizado a esa noble institución y que un considerable número de viviendas de paquetes, trabajadores y el propio INFONAVIT se encuentran en estado de indefensión, por existir créditos o garantías hipotecarias sobre los terrenos que no fueron pagados con oportunidad por los constructores o por existir embargos trabados sobre los terrenos por falta de pago a los acreedores, impidiendo la transmisión de la propiedad a los trabajadores y la constitución de la garantía hipotecaria a favor del INFONAVIT ante el Registro Público de la Propiedad.

Modernizar sus instructivos, reglamentos y prototipos de construcción, para unificar la utilización del concreto y aplicar en materia constructiva el sistema de Moduestireno como tecnología de punta en toda la República Mexicana y mejorar la superficie de las viviendas, su calidad y efectuar con rapidez su construcción a un menor costo.

Respecto a las áreas operativas, estas se deben reducir,

vivienda, omitiendo los antiguos procedimientos de hace 28 años; por lo que debería utilizar sistemas similares a los ejecutados por BANCOMER y BANAMEX.

La única simplificación que se puede considerar como útil derivada de las últimas reformas a la Ley del INFONAVIT, fue el del Sistema Único de Autodeterminación de Cuota, denominado SUA. Sistema que implica un proceso más fácil, por medio del cual los patrones podrán registrarse, afiliarse a sus trabajadores y pagar cuotas obrero-patronales al IMSS y al SAR, así como aportaciones al INFONAVIT y hacer las retenciones para amortización de créditos que este último haya otorgado. Estableciendo la misma base salarial para cotizaciones al IMSS, que para aportaciones al INFONAVIT.

Al establecer una base única, se tomó la del IMSS, la cual es mayor a la que venía utilizando el INFONAVIT. La base que utiliza el IMSS es mayor debido a que al salario integrado que señala el artículo 144 de la Ley Federal del Trabajo, se agregan otros pagos como: el tiempo extraordinario superior a 3 horas semanales, el pago de alimentos y los vales de despensa que incrementan el salario hasta en un 48%.

Estos incrementos que se integran al salario, no eran contemplados por el INFONAVIT para recibir aportaciones, de lo cual estoy de acuerdo, que el porcentaje se haya incrementado para los patrones, pero no apruebo, que el incremento sea igual para los trabajadores con descuentos de hasta el 30% de su salario, para fortalecer la situación financiera del Fondo de Vivienda a costa del trabajador acreditado.



## **QUINTO OBJETIVO:“FORTALECER LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL INSTITUTO.”**

El fortalecimiento financiero del INFONAVIT, fue la base fundamental de los legisladores en las últimas reformas a la ley de ese Instituto, fortalecieron el Fondo de la Vivienda en base a dos ingresos. El primero con las aportaciones del patrón de acuerdo a la homologación del salario integrado que utiliza el IMSS, lo que representó un considerable incremento a dicho Fondo de la Vivienda por parte de los patrones.

El segundo ingreso, fue el incremento a las amortizaciones de los créditos otorgados por el INFONAVIT a los trabajadores; incremento mal aplicado, ya que como lo señalé en el primer objetivo la carga de la acción social debió ser al patrón y no al trabajador; ya que repercute en la economía de su familia al recibir su salario menor a lo acostumbrado.

El INFONAVIT para fortalecer el patrimonio de los trabajadores en concordancia con la homologación de los factores salariales, debió incrementar el “monto de las aportaciones” que hacen los patrones, de un 5%, al 15%, dejando el fortalecimiento financiero a los patrones.

Junto con el fortalecimiento interno ese Instituto, también debió considerar en el fortalecimiento económico de sus acreditados, disminuyéndoles el porcentaje de descuento en la amortización de sus créditos al 15% y no incrementarlo hasta un 30% como se realiza en la actualidad; además debió considerar una reducción al patrón el 1% de su carga fiscal y al trabajador el plazo de amortización de 30 a 10 años, como se

indicó en párrafos anteriores.

Otra forma alternativa de fortalecimiento financiero, pudiera ser la participación de ese organismo en el Mercado de Valores, permitiendo los trabajadores derechohabientes que su Fondo de Vivienda, incursionara en la emisión y distribución de valores de vivienda.

La intervención del Fondo de la Vivienda en el Mercado de Valores, permitiría allegarse de recursos de capital que respalden el Fondo de Vivienda, mediante la expansión y diversificación de programas alternos de inversión, mediante la adquisición de valores bursátiles para obtener en compensación grandes rendimientos.

La participación de la Bolsa Mexicana de Valores, en el Fondo de la Vivienda, permitiría manejar los diferentes tipos de operaciones que un inversionista requiere para optimizar grandes rendimientos, de acuerdo al origen y destino de los valores ya sea primario o secundario; o de acuerdo a las características de los productos, aplicados en el Mercado de Dinero o en el Mercado de Capitales.

Si es en el Mercado de Dinero, la vigencia del producto sería menor a un año es decir la mayor parte de las emisiones se realizarían a plazos de 7, 14, 21 y 28 días, para que sean instrumentos de alta liquidez y puedan ser negociables en el Mercado Secundario desde un día en adelante y ofrecer bajo riesgo.

Si se opta por el Mercado de Capitales, en él se deben negociar

paquetes de Bonos Colectivos de Vivienda, de gran volumen, emitidos a más de un año o largo plazo, ofreciendo liquidez para convertir los valores en dinero. La emisión de dichos Bonos sería lo más económico que emitiera el INFONAVIT, para evitar la intermediación Bancaria y la casa de Bolsa se encargaría de preparar una emisión de dichos Bonos con un costo menor a la intermediación Bancaria.

Aún cuando en las reformas a la Ley del INFONAVIT, ya se contempla que los recursos de ese organismo financiero de vivienda deberán invertirse, en tanto se aplican a los fines de ese Instituto, en valores a cargo del Gobierno Federal e instrumentos de la Banca de Desarrollo, las expectativas de especulación del INFONAVIT de destinar los recursos que maneja en inversiones productivas de alto riesgo impactarían en gran forma en otras alternativas de Fortalecimiento Financiero.

#### **4.2.- REFORMAS QUE VINCULAN CON EL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES.**

Las reformas propuestas en 1997, fueron encausadas en una divisa de "Responsabilidad Financiera con sentido Social"

Estas reformas a efecto de brindar un orden, las consideraron de la siguiente forma:

I.- Reformas que permitirán la vinculación adecuada del INFONAVIT con el nuevo sistema de pensiones y una mayor simplificación administrativa.

II.- Reformas que otorgarán una mayor capacidad, dimensión y eficacia a la acción del INFONAVIT, para ampliar la cobertura crediticia de los trabajadores derechohabientes.

III.- Reformas con el propósito ampliamente social, que brindarán un mayor acceso al crédito y protección al trabajador.

En los siguientes incisos, se apreciará la forma en que venía aplicando el INFONAVIT los aspectos señalados y la relación con la propuesta de los legisladores considerada para la modificación de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

#### **4.2.1.- APLICACIÓN DE LA SUBCUENTA DE VIVIENDA AL FONDO DE RETIRO.**

Previamente a las reformas de 1997, se estableció que los Fondos de la Subcuenta Individual de Vivienda serían entregados al trabajador en la entidad financiera que el mismo designe a fin de adquirir una pensión vitalicia, o bien entregados al propio trabajador en una sola exhibición.

En la actualidad se prevé que los Fondos de la Subcuenta de Vivienda acumulados del cuarto bimestre de 1997 en adelante, serán transferidos a las AFORES para ser situados en la entidad financiera que designe el trabajador, a efecto de contratar la pensión correspondiente o bien entregarle al derechohabiente el excedente de los recursos acumulados, cuando la pensión de que disfrute sea mayor en un 30 % a la mínima garantizada.

Por lo que toca a los recursos acumulados en la Subcuenta de Vivienda, registrados del segundo bimestre de 1992, al tercer bimestre de 1997, se aplicarán las disposiciones vigentes en esos años, por lo que el trabajador tendrá derecho a solicitar la entrega de dichos Fondos, incluyendo los rendimientos determinados por el INFONAVIT a favor de su Subcuenta de Vivienda, para situarlos en una Entidad Financiera que él mismo designe a fin de adquirir la pensión vitalicia o bien para recibirlos en una sola exhibición.

Por lo que se refiere a los depósitos constituidos por los trabajadores en el periodo de 1972 al primer bimestre de 1992, seguirán siendo aplicables las disposiciones legales vigentes en esos años. Es decir, se entregará el Fondo de Ahorro en los casos de incapacidad, invalidez, cesantía en edad avanzada, vejez o muerte y será equivalente al saldo del mismo, más una cantidad igual adicional.

#### **4.2.2.- UNIFICACIÓN DE AFILIACION.**

Con antelación a las reformas, se tenían procesos independientes entre el INFONAVIT y el IMSS, así como bases de datos separadas y no se contaba con una clave única de identificación tanto para los patrones como para los trabajadores.

Con las reformas, se establece un proceso único para el INFONAVIT y el IMSS, creando una base de datos común, utilizando claves únicas para patrones y trabajadores.

Se establecen también, mecanismos para unificar la información de ambas instituciones, sobre el registro de los movimientos de los patrones y los trabajadores.

Esa información se concentrará en un sistema común que se enviará a las empresas operadoras de la base de datos nacional SAR, para la identificación correspondiente de las aportaciones efectuadas a favor de cada trabajador y su registro en las AFORES.

Por su parte, esas empresas operadoras proporcionarán al INFONAVIT, la información de las aportaciones y descuentos en los términos previstos por la Ley del SAR y su reglamento.

Como resultado de lo anterior se crea, por una parte, una base de datos confiable y actualizada y por otra parte, se permite al patrón tener más claridad y reducir la carga administrativa para el cumplimiento de sus obligaciones.

#### **4.2.3.- EMISION-NOTIFICACION DE CÉDULAS DE DETERMINACION.**

Dentro de la vinculación al nuevo sistema de pensiones, anteriormente, se tenía un proceso independiente entre el INFONAVIT y el IMSS. El primero emitía y notificaba cédulas, sólo para el pago de amortizaciones de créditos.

En las reformas, se integra un proceso único INFONAVIT-IMSS, y se incluye la recuperación de aportaciones y amortizaciones de créditos, junto

con los seguros de retiro, vejez y cesantía.

De acuerdo con la información de la base de datos del sistema, ahora se realiza la emisión conjunta de cédulas INFONAVIT-IMSS. Asimismo, se establecen los términos y condiciones para determinar la forma de pago de aportaciones y descuentos para la amortización de créditos.

En consecuencia, a través de esta emisión-notificación, de cédulas para el pago de las aportaciones y descuentos por parte de los patronos, se logran establecer con más claridad y precisión los elementos para el cumplimiento patronal de los pagos al Fondo Nacional de la Vivienda.

#### **4.2.4.- RECAUDACION.**

La recaudación anteriormente, se realizaba por cualquier institución de crédito bancario. El cumplimiento de las obligaciones patronales en materia de Seguridad Social se realiza a través de procesos diversos y separados.

Con las reformas, se seleccionan entidades receptoras conforme a la normatividad del SAR, y actúan por orden del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y del Instituto Mexicano del Seguro Social. Estructurándose un proceso único para el pago de las obligaciones patronales en materia de Seguridad Social.

Ahora, el pago correspondiente de las obligaciones, se efectuará en las Entidades Receptoras que serán seleccionadas conforme a la

normatividad de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y actuarán por cuenta y orden del INFONAVIT e IMSS.

Las aportaciones y descuentos serán depositados en la cuenta del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en el Banco de México

En el pago de aportaciones, el patrón queda obligado a proporcionar la información correspondiente a cada trabajador, de esta manera se logra la identificación de la cuenta del trabajador, certeza sobre las aportaciones a su favor, y el adecuado registro de la información.

#### **4.2.5.- FISCALIZACION.**

Se aplicaban procedimientos y acciones fiscales separados y distintos entre INFONAVIT e IMSS, además existía información proveniente de las instituciones bancarias con desfases e imprecisiones, para ejercer acciones fiscales y crediticias.

Acumulado a la fiscalización indirecta, la cual estaba limitada a la revisión de dictámenes fiscales presentados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y al Instituto Mexicano del Seguro Social.

Por lo que en las reformas, se establecieron procedimientos y acciones fiscales que fueran conjuntas y homogéneas entre el NFONAVIT y el IMSS. Así como el ejercicio de acciones fiscales con información veraz y oportuna del nuevo modelo operativo del Sistema de Ahorro para el Retiro



(SAR). Asimismo, se propuso que la fiscalización indirecta se realizara con dictámenes formulados por contadores público sobre el cumplimiento de obligaciones ante el INFONAVIT.

Partiendo de las facultades del INFONAVIT como organismo fiscal autónomo, se podrá determinar con mayor precisión la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones a cargo de los patrones.

Lo anterior a efecto de permitir una mejor actualización fiscal del INFONAVIT, también se precisan facultades para realizar investigaciones en los casos de sustitución patronal, hacer efectivas las garantías de interés fiscal ofrecidas a favor de ese instituto, conocer y resolver las solicitudes de devolución y compensación de cantidades pagadas indebidamente por los patrones.

Asimismo, se incluye el ejercicio de la fiscalización indirecta, en donde se prevé la obligación de las empresas sujetas a dictaminar sus estados financieros, de presentar al INFONAVIT copia del respectivo dictamen fiscal.

Con todo lo anterior, se pretende lograr un incremento en los ingresos del Fondo Nacional de la Vivienda, que permitirá el otorgamiento de un mayor número de créditos.

#### **4.2.6.- HOMOLOGACION SALARIAL.**

El INFONAVIT, anteriormente aplicaba un tope salarial distinto al

del IMSS, excluyendo conceptos tales como tiempo extra, alimentación y vivienda. En las reformas, se pretende evitar una doble tarea de cálculo para el patrón.

Con ello se reduce la carga administrativa, simplificando la información, para mejorar la supervisión a los patrones y obtener una mayor captación de recursos en beneficio de los trabajadores del Fondo Nacional de la Vivienda.

La homologación salarial, recoge el planteamiento para unificar los criterios sobre el salario base de cotización, expresado por los sectores en el marco de la nueva cultura laboral.

Tomando en cuenta que el cumplimiento de las obligaciones patronales ante el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y el Instituto Mexicano del Seguro Social, será bajo procesos uniformes y conjuntos, concretamente relacionados con un mismo trabajador, se estableció la homologación de la base y tope salarial.

Para ello, en el texto de la Ley del INFONAVIT, se adoptó la base y tope salarial que rige al Instituto Mexicano del Seguro Social y así, evitar una doble labor administrativa al patrón, se simplifica la información correspondiente y se obtiene una mayor captación de recursos a favor de los trabajadores derechohabientes.

#### **4.3.- REFORMAS QUE OTORGAN MAYOR CAPACIDAD DE CREDITOS.**

Estas reformas pretenden otorgar una mayor capacidad de acción al INFONAVIT, para que pueda dar cumplimiento a sus objetivos, que son el de otorgar créditos baratos a sus derechohabientes, para adquirir una vivienda digna y decorosa.

Se requiere el fortalecimiento de la operación financiera para dar cumplimiento al mandato constitucional, distinguiendo el patrimonio del INFONAVIT y el Fondo Nacional de la Vivienda, reduciendo los gastos internos y otorgando el pago de intereses a la subcuenta de vivienda.

##### **4.3.1.- FORTALECIMIENTO FINANCIERO.**

En años pasados, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores, invertía las reservas del Fondo Nacional de la Vivienda, en valores a cargo del Gobierno Federal.

Efectuaba descuentos únicamente a instituciones bancarias por concepto de créditos otorgados para el financiamiento a la construcción y adquisición de vivienda.

Con las reformas, las reservas se invierten adicionalmente, en instrumentos de la Banca de Desarrollo, y se prevé la aplicación de descuentos a otras Entidades Financiera autorizadas por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

Por lo que con el fortalecimiento en la operación financiera del INFONAVIT, se pretende brindar una mayor flexibilidad en el régimen de inversión de las reservas de ese instituto, establecer que las mismas, además de aplicarse en instrumentos y valores a cargo del Gobierno Federal, se puedan invertir en instrumentos de la Banca de Desarrollo.

Asimismo, el INFONAVIT, podrá descontarles a las Entidades Financieras, los financiamientos y créditos para vivienda otorgados a los derechohabientes.

Por otra parte, para el mejor cumplimiento de los fines del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y lograr transparencia en sus operaciones, se establece que este organismo reciba diversos ingresos por prestar sus servicios.

Estos ingresos se permitieron por comisiones y servicios que determine el INFONAVIT, a diversas personas físicas o morales en el desarrollo de sus propias actividades.

Otro tipo de ingresos permitidos, es por las actualizaciones, recargos, multas y sanciones, que aplique ese Instituto a las empresas, en beneficio del Fondo Nacional de la Vivienda

#### **4.3.2.- DISTINCION ENTRE EL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA Y EL PATRIMONIO DEL INFONAVIT.**

La Ley del INFONAVIT, establecía antes de las reformas de 1997, que el patrimonio de ese Instituto se integra con diversos rubros, entre ellos con el Fondo Nacional de la Vivienda.

Con las reformas, se distingue dicho Fondo Nacional de la Vivienda, señalando que éste se conformará con los ahorros individuales de los trabajadores y que los recursos o patrimonio del INFONAVIT para el cumplimiento de sus funciones estará integrado por la partida presupuestal determinada por el propio Consejo de Administración ese Instituto.

Por lo que se incorpora en la nueva Ley del INFONAVIT, un texto con total precisión y claridad, en el que se hace la distinción entre los recursos de las Subcuentas de Vivienda, propiedad de los trabajadores y los recursos del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, para el cumplimiento de sus obligaciones.

Asimismo se establece que el derecho del trabajador y de sus beneficiarios, a recibir los recursos de la Subcuenta de Vivienda prescribe a favor del Fondo Nacional de la Vivienda a los diez años de que sea exigible.

En consecuencia, los ahorros constituidos por cada trabajador que no solicite la devolución de ese Fondo, pasarán a ser patrimonio propiedad de todos los demás trabajadores que constituyan dicho Fondo. De esta forma, se obtiene una mayor transparencia en la administración de los recursos del

INFONAVIT.

#### 4.3.3.- REDUCCION DE GASTOS INTERNOS.

Los gastos de operación interna del INFONAVIT, se encontraban sobre un 0.75% de los recursos totales que maneja ese instituto.

Con las nuevas reformas, los gastos internos de operación y vigilancia, conocidos administrativamente como GAOV, se reducen gradualmente al 0.55%.

En el año de 1997, este gasto interno disminuyó al 0.65%; para el ejercicio de 1998 se estableció en un 0.60% y para los subsecuentes años se reduce al 0.575% en 1999 y para el año 2000 se pretende una reducción hasta el 0.55%. como se indicó en el párrafo anterior.

Con la disminución gradual del presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia (GAOV), de los recursos totales que maneje el INFONAVIT, pretenden promover una administración sobre bases de eficiencia y maximización en el uso de los recursos, que obliga a un mayor análisis para ordenar y ejercer la aplicación de los mismos.

De esta forma se contribuye a la obtención de un mayor remanente que tendrá el respectivo beneficio en la subcuenta individual, lo que acredita que los niveles de ingresos para el INFONAVIT, son realmente muy altos.

#### **4.3.4.- PAGO DE INTERESES A LA SUBCUENTA DE VIVIENDA.**

Con el pago de intereses a la Subcuenta de Vivienda, se busca una mayor capacidad, dimensión y eficacia en favor del trabajador; ya que anteriormente, se contemplaba únicamente el remanente de la Subcuenta de Vivienda.

Bajo las reformas, se establece que las Subcuentas de Vivienda devenguen y paguen una tasa de interés superior al incremento del salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

El objeto del pago de intereses es el de obtener el mejor rendimiento de los recursos de dichas subcuentas; asumiendo el INFONAVIT, un compromiso de que la tasa de interés que se aplique a la subcuenta sea en una proporción mayor al incremento del salario mínimo en el Distrito Federal.

El Consejo de Administración de ese organismo será el que determine la tasa de interés que se aplique a las multicitadas Subcuentas de Vivienda. Por tanto, se brindará una mayor protección al patrimonio de los trabajadores derechohabientes.

Es importante señalar que estas acciones del INFONAVIT, están sustentadas en una estructura financiera que permitió en 1997, pagar a las cuentas de los trabajadores en el SAR, por concepto de intereses 9,300 millones de pesos, lo que representó una tasa de interés para los trabajadores del 28.91% anual, la cual fue superior a los rendimientos de los pagarés bancarios en ese año.

#### **4.3.5.- MAYOR NUMEROS DE CREDITOS.**

Anteriormente, la Subcuenta de Vivienda solo podía ser utilizada para la amortización del crédito del INFONAVIT, con las reformas, se prevé apoyar al trabajador para que obtenga un crédito de la Banca, permitiéndole que se cubran los pagos que no pueda efectuar, al perder su relación laboral, con cargo a la Subcuenta de Vivienda.

La Ley del instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, no prevé que los planes de Previsión Social, pueden ser utilizados para la adquisición de una vivienda. Actualmente, con las reformas, se incorpora que dichos Planes de Previsión Social pueden constituirse como enganches dentro de los programas de Cofinanciamiento INFONAVIT y la Banca.

Es decir se amplió el acceso del trabajador derechohabiente a créditos Bancarios para vivienda, al establecer que podrá otorgar el saldo de su Subcuenta de vivienda, como garantía, con el fin de cubrir las omisiones de pago en que incurra en caso de perder su trabajo, incluyendo las aportaciones patronales subsecuentes.

Asimismo, se establecen mecanismos para ampliar la atención a los trabajadores en cuyas empresas existan Planes de Previsión Social, a través de Cofinanciamiento del INFONAVIT con la Banca Comercial, donde los ahorros provisionales se canalicen para la constitución de enganches y la amortización de los créditos.



Con lo anterior se pretende estimular el ahorro y la construcción de vivienda, que de acuerdo a mi apreciación este factor sólo podría ser aplicado a los trabajadores que aún no cuenten con crédito de este Instituto; ya que en los acreditados, será a largo plazo cuando logre el ahorro que se pretende fomentar.

#### **4.3.6.- PROTECCION AL TRABAJADOR.**

En las reformas propuestas se pretende, mejorar el Servicio Social del INFONAVIT; se contempla otorgar prorrogas sin intereses moratorios en el pago de los créditos otorgados por esa institución, por un periodo no mayor a 24 meses y en plazos que no excedan de 12 meses.

Por lo que el plazo de prorroga para el pago de créditos se amplía y, en consecuencia, se pretende brindar una mayor protección al acreditado que pierde su relación laboral.

Previamente a las reformas, la Ley del INFONAVIT, establecía en el pago del crédito, que se otorgaría una prorroga por una sola vez, por un plazo no mayor de un año, sin causar interés alguno.

También se previó un seguro a cargo del INFONAVIT por muerte o incapacidad del acreditado; con las reformas, este organismo promoverá adicionalmente esquemas de aseguramiento contra siniestros, a cargo de los propios acreditados.

De igual forma, el INFONAVIT promoverá con empresas públicas o privadas programas de aseguramiento voluntarios, a cargo de los trabajadores, que les resulten económicos y les permitan ampliar la cobertura del seguro para proteger su patrimonio.

Se estimaba que durante la vigencia del crédito el trabajador no podía enajenar o gravar la vivienda, más que a otro derechohabiente, previa autorización de ese Instituto; actualmente, se prevé el derecho del trabajador acreditado para enajenar o gravar su vivienda a quien así lo decida, derecho sujeto a la autorización del INFONAVIT, de esta manera el trabajador podrá conforme a sus intereses, enajenar su vivienda en condiciones de seguridad jurídica y de mejor precio, adicionalmente, se logrará promover un mercado integrado de vivienda.

#### **4.4.- ESTRUCTURA ACTUAL.**

Este Organismo continúa con los mismos Organos de Gobierno: la Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia, el Director General, dos Directores Sectoriales, la Comisión de Inconformidades y de Valuación y las Comisiones Consultivas Regionales.

Respecto a las Unidades Administrativas al año 2000, son las siguientes:

La Secretaría General, que fungirá como unidad de apoyo a los órganos colegiados y tendrá a su cargo las Secretarías de la Asamblea General, del Consejo de Administración y de la Comisión de Vigilancia:

Las Subdirecciones Generales, que anteriormente eran tres, la Subdirección Jurídica, la Subdirección Técnica y la Subdirección Financiera; al año 2000 se ampliaron a cinco Subdirecciones Generales: la Financiera, Jurídica y de Fiscalización, la Técnica, la de Administración y la de Planeación.

Además se crearon las siguientes Coordinaciones:

- 1.-Coordinación del Distrito Federal (CODIFE),
- 2.-Coordinación de Comunicación Social,
- 3.-Coordinación de Crédito y Proyectos Especiales,
- 4.-Coordinación de Administración Financiera,
- 5.-Coordinación de Crédito y Administración de Cartera,
- 6.-Coordinación Nacional de Titulación,
- 7.-Coordinación de Cofinanciamiento,
- 8.-Coordinación de Planeación y Seguimiento de Programas.
- 9.-Coordinación de Servicios de Informática,
- 10.-Coordinación de Tecnologías de la Información,
- 11.-Coordinación Regional Zona Noreste-Pacífico,
- 12.-Coordinación Regional Zona Centro,
- 13.-Coordinación Regional Zona Noreste,
- 14.-Coordinación Regional Zona Sureste y
- 15.-Coordinación Ejecutiva de Comisiones Consultivas y Convenios Institucionales.

Dos unidades, una Secretaría, una Contraloría y una Consultoría:

- 1.- Unidad de Administración e Informática,
- 2 - Unidad de Seguimiento y Normatividad,

- 3.- *Secretaría Técnica,*
- 4.- *Contraloría Interna,*
- 5.- *Consultoría de la Dirección General.*

De todas ellas se derivan las siguientes Gerencias:

- 1.- *Gerencia de Control de Gestión,*
- 2.- *Gerencia de Recaudación,*
- 3.- *Gerencia de Tesorería General,*
- 4.- *Gerencia de Evaluación Financiera,*
- 5.- *Gerencia de Administración de Cartera,*
- 6.- *Gerencia de Crédito,*
- 7.- *Gerencia de proyectos Especiales,*
- 8.- *Gerencia de Fiscalización,*
- 9.- *Gerencia de Servicios Legales,*
- 10.- *Gerencia de Contratos,*
- 11.- *Gerencia de Control Técnico,*
- 12.- *Gerencia de Diseño Urbano y Vivienda,*
- 13.- *Gerencia de Investigación y Desarrollo Tecnológico,*
- 14.- *Gerencia de Promoción de Programas de Vivienda,*
- 15.- *Gerencia de Planeación,*
- 16.- *Gerencia de Evaluación institucional,*
- 17.- *Gerencia de Telecomunicaciones,*
- 18.- *Gerencia de Operaciones,*
- 19.- *Gerencia de Base de Datos,*
- 20.- *Gerencia de Desarrollo de Sistemas,*
- 21.- *Gerencia de Reingeniería,*
- 22.- *Gerencia de Administración e Implantación de Nuevos Sistemas,*

- 23.- Gerencias de Relaciones Interinstitucionales SAR,
- 24.- Gerencia de Administración de Personal,
- 25.- Gerencia de Administración del Presupuesto,
- 26.- Gerencia de Contabilidad y Control Financiero.
- 27.- Gerencia de Organización y Métodos,
- 28.- Gerencia de Orientación Social,
- 29.- Gerencia de Administración del Patrimonio Inmobiliario,
- 30.- Gerencia de Control de Operaciones y Registros,
- 31.- Gerencia de Proyectos de Vivienda, Paquetes de las Líneas II y III.
- 32.- Gerencia de Seguimiento de Programas,
- 33.- Gerencia de Auditoría Contable y Administrativa,
- 34.- Gerencia de Auditoría de Obra,
- 35.- Gerencia de Responsabilidad, quejas y Denuncias.
- 36.- Gerencia de Prensa,
- 37.- Gerencia de Difusión,
- 38.- Gerencia de Consultoría y Supervisión Jurídica,

Continúan vigentes: La Comisión de Inconformidades y Valuación, la Dirección Sectorial de los Trabajadores, la Dirección Sectorial Empresarial, una Representación de la C.T.M y la Auditoría Externa Contable y Administrativa.

De las Subdirecciones Generales, Coordinaciones y Gerencias, estas conducen a un promedio de 38 a 80 Subgerencias y 190 a 270 Jefes y Subjefes de Oficinas, de las cuales no se relacionan en virtud de lo extenso que resultaría.

Se aclara que lo relacionado con anterioridad, corresponden únicamente a las Unidades Administrativas ubicadas en las Oficinas Centrales del INFONAVIT, con sede en el Distrito Federal, las cuales amparan un promedio de 1,882 empleados de planta sin contar el personal contratado por Servicios Profesionales, cifras al 31 de Diciembre de 1999.

Por lo que respecta a las oficinas ubicadas en los Estados de la República Mexicana, estas son 31 Delegaciones Regionales con un promedio de 1,987 plazas autorizadas y se encuentran conformadas por un Delegado o Representante de la Dirección General; algunas con Subdelegados Regionales.

Estas Delegaciones cuentan con las siguientes áreas: Administrativa, Crédito, Financiera, Orientación y Promoción Social, Proyectos y Control de Obra, Servicios Jurídicos, Verificación y Cobranzas, Información y Sistemas o de Computo y una nueva área de Fiscalización.

Por lo que en resumen, dicho Organismo de Vivienda al 31 de Diciembre de 1999, contaba con un Total de 3,869 empleados.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** El INFONAVIT, tiene una facultad autónoma de fiscalización, al poder embargar los bienes del patrón cuando éste no cumple con las aportaciones que le corresponden y como consecuencia de lo anterior no es posible recuperar la inversión de las viviendas otorgadas.

**SEGUNDA.-** El INFONAVIT es un ente financiero, cuya finalidad es la de fortalecer su administración para el cumplimiento de los fines para los que fue creado.

**TERCERA.-** Es necesario reivindicar el carácter social del Instituto, ya que considero que éste debe reestructurarse con nuevos mecanismos que impulsen la coordinación entre Organismos del Gobierno Federal, Entidades Financieras, particulares, trabajadores y sus familiares

**CUARTA.-** Se puede decir, que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, debe ser un Organismo de Servicio Social, que otorgue Seguridad Social a la clase trabajadora y esté enfocado a satisfacer una necesidad particular y social a la vez, que es la de proporcionar una vivienda a cada trabajador y con ello permitir a éste, la realización de un anhelo personal.

**QUINTA.-** Hubo la necesidad de proteger a todo individuo, así como a su familia de las inestabilidades y amenazas que pudieran presentarse en forma natural en la vida, es por ello que se creo la Seguridad Social y la Previsión Social.

**SEXTA.-** El Derecho Social, obliga al Estado a propiciar el equilibrio de las relaciones humanas para así poder llegar a nivelar las desigualdades sociales.

**SÉPTIMA.-** Nuestra Carta Magna busca el bienestar social, respeta e impulsa los derechos fundamentales de los Mexicanos, permitiendo a nuestro país, paz y armonía social, en su proceso de evolución y desarrollo.

**OCTAVA.-** La iniciación de Seguros contra el Riesgo, está encaminada a la aplicación de las clases sociales más desvalidas y primordialmente a la clase trabajadora para las eventualidades que se presenten en el desarrollo de su trabajo.

**NOVENA.-** El INFONAVIT en la actualidad, no cumple con el mandato Constitucional, dejó de ser un Organismo de Servicio Social para convertirse en un ente totalmente Financiero, ya que los créditos que otorga son exclusivamente para trabajadores que perciben más de dos salarios mínimos mensuales.

**DECIMA.-** Las viviendas que financia el INFONAVIT; no pueden llamarse dignas por lo reducido de su tamaño (45 metros cuadrados).

**DECIMO PRIMERA.-** El termino "crédito barato y suficiente" como lo señala Ley del INFONAVIT, es falso, ya que lo otorgan en proporción al salario del trabajador, descontándole un 5% de gastos de administración, los derechos de registro, el impuesto por adquisición o traslado de dominio y 35 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal por honorarios notariales de escrituración, si la vivienda está en esa ciudad o 30 días en los demás



Estados de la República Mexicana, excepto Chihuahua en donde se paga 33 días.

**DECIMO SEGUNDA.-** El principio Constitucional y el marco Jurídico del INFONAVIT, establecen, que todo trabajador asalariado y afiliado a ese organismo, no importando sus ingresos aun cuando estos sean mínimos, tiene el derecho a una vivienda y es el INFONAVIT, el ente encargado de proporcionar dicho satisfactor. Para que pueda cumplirse este fin el INFONAVIT debe:

a).- Brindar verdadera Justicia Social, otorgando a cada trabajador afiliado al Fondo de la Vivienda, el “crédito necesario” para adquirir una vivienda “digna y decorosa”. Eliminando las reglas, procedimientos y condiciones, que limita tal acción y que frena el desarrollo social del INFONAVIT, al crear barreras que no permiten el libre otorgamiento del crédito, ni beneficiar a los trabajadores con ingresos de un salario mínimo mensual, que son los mas necesitados.

b).- Otorgar una real protección al patrimonio de los trabajadores, incrementando las aportaciones de los patrones de un 5 al 15% por cada derechohabiente. Reduciendo de un 30 al 15% el descuento en la amortización de los créditos, para no dejar la carga del fortalecimiento financiero del Fondo de la Vivienda a los trabajadores acreditados. Ajustar de 30 a 10 años el plazo para la amortización de los créditos, permitiendo al trabajador una vida económica más holgada, que 30 años de descuentos y por ultimo crear nuevos tipos de créditos que brinden protección jurídica a los derechohabientes que adquirieron una vivienda con sus propios fondos.

c).- Reestructurar sus funciones internas y operativas, para mejorar los servicios que presta el INFONAVIT, permitiendo de una participación TRIPARTITA a una PLURIPARTITA, en donde intervengan los Gobiernos Estatales, Entidades Financieras del Mercado de Valores, Sectores de la Construcción, Municipios y Secretarías de Finanzas, en la toma de decisiones en materia de vivienda. Modernizar sus prototipos de vivienda con nuevas superficies y tecnologías de punta. Eliminar áreas operativas no necesarias, utilizando el presupuesto de las mismas en la producción de vivienda.

d) - Implementar programas permanentes de simplificación y modernización de sus procedimientos internos, para eliminar acciones burocráticas tanto para los trabajadores derechohabientes, como para los acreditados, patrones y empresas constructoras. Aplicar modernos sistemas de computo para el control y seguimiento de los créditos que otorga.

e).- Empezar el fortalecimiento financiero del Fondo Nacional de la Vivienda, mediante nuevos mecanismos ingeniosos dentro del Mercado de Valores, que permitan otras alternativas de recursos constantes que respalden los financiamientos que otorga el INFONAVIT, sin sacrificar al trabajador acreditado con descuentos del 30% de su salario integrado.

## BIBLIOGRAFIA

ALMANZA PASTOR, JOSE MANUEL.- Derecho a la Seguridad Social, Tecnos, Madrid, 1973.

ARCE CANO, GUSTAVO.- De los Seguros Sociales a la Seguridad Social, Porrúa, México, 1972.

AZUARA PÉREZ, LEANDRO.- Sociología, Porrúa, México, 1977.

BERNARD, PHILLIPS.- Sociología. Del concepto a la Práctica, Mc Graw Hill, USA, 1982.

BURGOA, IGNACIO.- Las Garantías Individuales, décima edición, Porrúa, México, 1981.

CATALAN VALDES RAFAEL.- Las Nuevas Políticas de Vivienda, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

CUEVA, MARIO DE LA.- Derecho Mexicano del Trabajo, segunda edición, Porrúa, México, 1949.

CUEVA, MARIO DE LA.- El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, tomo uno, tercera edición, Porrúa, México, 1984.

CUEVA, MARIO DE LA.- El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, tomo dos, tercera edición, Porrúa, México, 1984.

CHAMBERLAIN, NEIL W.- El Sector Laboral, traducido por Jorge Calpinto, Editora Argentina, Buenos Aires, 1972.

DÁVALOS, JOSÉ.- Derecho del Trabajo I, cuarta edición, Porrúa, México, 1992.

DE BUEN, LOZANO, NESTOR.- Derecho del Trabajo, tomo dos, quinta edición, Porrúa, México, 1983.

FALS BORDA, ORLANDO.- Las Revoluciones Inconclusas de América Latina 1809-1968, octava edición, Siglo XXI, México, 1981.

FRAGA, GABINO.- Derecho Administrativo, decimoquinta edición, Porrúa, México, 1979.

FLORIST MARGADANT, GUILLERMO.- Derecho Romano, cuarta edición, Esfinge, México, 1980.

GALINDO GARFIAS, IGNACIO.- Derecho Civil, Porrúa, México, 1982.

GARCÍA CRUZ, MIGUEL.- La Seguridad Social en México, tomo uno, Acosta Editorial, México, 1973.

GINER, SALVADOR.- Sociología, segunda edición, Península, España, 1971.

GONZÁLEZ NAVARRO, MOISÉS.- Población y Sociedad en México, UNAM,

México, 1974.

GUERRERO, EUQUERIO.- Manual de Derecho del Trabajo, undécima edición, Porrúa, México, 1980.

HOMO, PAUL B.- Sociología, traducido por Rafael Montoya García, tercera edición, Mc Graw-Hill, México, 1995.

KAPLAN, MARCOS.- Estado y Sociedad, UNAM, México, 1980.

LIGHT, DONALD.- Sociología, traducido por Gabriel Murillo Castaño, Mc Graw-Hill, Colombia, 1991.

LINTON, RALPH.- Estudio del Hombre, traducido por Daniel F. Rubin de la Borbolla, tercera edición, F:C:E., México, 1974.

LÓPEZ ROSADO, DIEGO.- El Costo de la Vida en la Ciudad de México, Belmar, México, 1974.

MONTIEL Y DUARTE, ISIDRO.- Estudio sobre Garantías Individuales, Porrúa, México, 1979.

MORONES PRIETO, IGNACIO.- Tesis Mexicanas de Seguridad Social, IMSS, México, 1980.

ORTEGA Y MEDINA, JUAN.- Estudios de Tema Mexicano, SEP, México, 1979.

PALAVICINI, FELIX.- La Historia de la Constitución de 1917, tomo uno, Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, México, 1979.

REMOLINA ROQUEÑI, FELIPE.- El Artículo 123, Ediciones del quinto Congreso Iberoamericano del Derecho del Trabajo y Seguridad Social, México, 1974.

REMOLINA ROQUEÑI, FELIPE.- Declaraciones de Derechos Sociales, D'lerma, México, 1974.

TENA RAMIREZ, FELIPE.- Derecho Constitucional Mexicano, decimoctava edición, Porrúa, México, 1981.

TRUEBA URBINA, ALBERTO.- Nuevo Derecho del Trabajo, décimo sexta edición, Porrúa, México, 1981.

#### OTRAS FUENTES

BERTRA, ROGER.- Breve Diccionario de Sociología Marxista, duodécima edición, Grijalbo, México, 1973.

CABANELLAS, GUILLERMO.- Diccionario de Derecho Usual, tomo dos, octava edición, Heliasta, Buenos Aires, 1974

ESTRICHE JOAQUIN.- Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Nor Bajacalifornia, México, 1974.

MURILLO REVELES, JOSÉ.- Sociología de la Seguridad Social, Boletín N° 98 de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Libros de México, México, 1994.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 1972.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 1997.

Diccionario Enciclopédico. tomo ocho, Argos Vergara, España, 1997.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917.

Enciclopedia del Idioma. Tomo dos, Aguilar, México, 1982.

Fuentes legales de Financiamiento a la Vivienda Popular, Boletín Informativo N° 23, INFONAVIT, México, 1993.

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.- Evaluación Social de Conjuntos Ocupados 1972-1982, INFONAVIT, México, 1982.

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.- Vigésimo Octavo Informe Anual de Actividades 1999, INFONAVIT, México, 2000.

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.- Marco Jurídico Básico del INFONAVIT, INFONAVIT, México, 1999.

Introducción a la Seguridad Social, tercera edición, Oficina Internacional del Trabajo, Suiza, 1987.

IMSS, ISSSTE.- La Seguridad Social y el Estado Moderno, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, INFONAVIT, México, 1972.

Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, sexta edición, INFONAVIT, México, 1997.

Ley Federal del Trabajo, comentada por Francisco Ramírez Fonseca, novena edición, PAC, México, 1972.

Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales.- La Sociología Mexicana desde la Universidad, UNAM, IIS, México, 1990.

[www.mexicolegal.com.mx/m\\_help.htm](http://www.mexicolegal.com.mx/m_help.htm).- Cámara de Diputados; Biblioteca del H. Congreso de la Unión; Reformas a la Constitución; Artículo 123; Del Trabajo y Previsión Social.

[www.cddhcu.gob.mx/bibliot/](http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/) Diario de los debates; Congreso Constituyente 1916-1917; Reformas a la Constitución.

[www.infonavit.gob.mx](http://www.infonavit.gob.mx) .- La Vivienda en México; Avances y Perspectivas;