



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**"EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA
VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES Y SUS
PERSPECTIVAS ACTUALES"**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
REINA GARCÍA PÉREZ**

ASESOR:

MTRA. JANET YOLANDA MENDOZA GANDARÁ



MÉXICO

2005

AGRADECIMIENTOS:

Gracias a Dios y a Maria Guadalupe por que me permitieron vivir y llegar hasta aquí.

A mi madre que siempre ha estado conmigo en las buenas y en las malas, porque gracias a su inmenso amor, confianza, consejo y apoyo brindado me he formado como persona y he logrado una de mis mayores metas en la vida. Mismo triunfo que comparto con ella.

A mi padre y a todos mis hermanos que confiaron en mi impulsándome día a día, dándome su apoyo incondicional.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, especialmente a la FES Aragón quien me dio un lugar y me permitió ser una alumna egresada de esta institución contribuyendo en mi formación académica.

A mis maestros por su tiempo y dedicación, especialmente a la Lic. Janet Yolanda Mendoza Gandara, asesora del presente trabajo quien con su vocación, paciencia y persistencia dirigió y se ocupo de todos los detalles de esta investigación, por que además de mi asesora fue una gran amiga y me enseñó el valor de la perseverancia y la lucha, motivándome a no desistir ni aún en los peores momentos, demostrando su calidad moral y su amor a la docencia .

A Edgardo H. García Miguel, a quien le dedico este logro por haber sido la primer persona que confió en mi y me dio su apoyo para poder aplicar mis conocimientos teóricos en la practica del litigio dándome la oportunidad de crecer como abogada y como persona, por su tiempo, comprensión y dedicación. y sobre todo porque fue el quien me impulso a ver que el camino aún no estaba totalmente recorrido, que siempre habrá un mañana mejor y que debo confiar en mi misma, todo ello sin contar su apoyo incondicional para la elaboración de este trabajo.

A mis amigos que estuvieron siempre conmigo y a todas aquellas personas que confiaron en mi enseñándome la importancia de trabajar en equipo aportándome día a día algo nuevo.

INDICE

INTRODUCCIÓN.

CAPITULO 1.

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

1.1.-QUE ES EI INFONAVIT.....	5
1.2.-ORIGEN DEL INFONAVIT.....	6
1.3.-NATURALEZA JURÍDICA DEL INFONAVIT.....	18
1.4.-INTEGRACIÓN.....	22
1.5.-FACULTADES	31
1.6.CARACTERÍSTICAS	48

CAPITULO 2.

MARCO JURÍDICO

2.1.-FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.....	52
2.2.-LEY DEL INFONAVIT	57
2.3.- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	65
2.4.- LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.....	72

CAPITULO 3.

LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA Y LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

3.1.- ¿QUE ES LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?.....	84
3.2.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	87
3.3.- DIVISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	88
a) CENTRALIZADA	88
b) DESCENTRALIZADA.....	96

CAPITULO 4.

FINALIDAD DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

4.1.- FINALIDAD DEL INFONAVIT.....	104
4.2.- FUNCIÓN SOCIAL DEL INFONAVIT.....	119

4.3.- PROBLEMÁTICA.....	125
4.4.- SOLUCIONES.....	138
CONCLUSIONES.....	142
BIBLIOGRAFÍA.....	146

INTRODUCCIÓN.

La finalidad de la presente investigación es dar a conocer cual es el papel que tiene INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, (INFONAVIT) actualmente, ya que es considerado como un organismo público de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, y este se desempeña actualmente resolviendo la demanda de vivienda de los trabajadores que se encuadran con la regulación del artículo 123 constitucional en su apartado A y el cuarto del mismo ordenamiento. Así mismo el Instituto actualmente se encuentra constituido por el gobierno, por los trabajadores y por los empresarios.

El INFONAVIT hoy en nuestros días es un órgano descentralizado que por sus características difícilmente se le puede considerar como un órgano de la Administración Pública Federal por tener una estructura diversa a las instituciones que cuentan con una función semejante, razón por la cual se hace un estudio de sus características comunes para comprender porque el Congreso de la Unión al elaborar la ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores le da el carácter antes mencionado.

Hoy en día la finalidad del INFONAVIT es proporcionar créditos a bajo precio con cómodas formas de pago, que les permite a los trabajadores adquirir un patrimonio propio y al mismo tiempo cubrir las necesidades de la clase trabajadora por ser esta una gran población que carece de los medios económicos para adquirir una vivienda digna a través de un crédito privado.

Con el presente trabajo se pretende demostrar cuales son sus perspectivas actuales mismas que deben continuar favoreciendo a la clase trabajadora por que es esta quien ha generado una creciente demanda de viviendas que actualmente deben cubrirse por estar dentro de las funciones del INFONAVIT.

Cabe mencionar que aunque tenemos al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores como un organismo que tiene la capacidad de proporcionar las facilidades para la adquisición de la vivienda en cumplimiento a un ordenamiento constitucional también debe hacerse mención que el INFONAVIT al cumplir con dicho ordenamiento y con ciertos lineamientos dirigidos a los adquirentes de vivienda, este se enfrenta con cierta problemática de la cual en la presente tesis se hace el análisis de la solución para el beneficio de la constitución tripartita de este organismo descentralizado.

Cabe mencionar que el presente trabajo se conforma con apoyo en la investigación documental, realizada en bibliotecas de la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO tales como Jesús Reyes Heróles, la facultad de Derecho, Biblioteca central y Biblioteca del INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

CAPITULO 1.

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

1.1.-Que es el INFONAVIT

Este instituto que fue creado en 1972, es un organismo descentralizado que tiene una personalidad tripartita, toda vez que se conforma con representantes del gobierno, del sector patronal y de representantes de los trabajadores, los cuales se encargan de velar el buen funcionamiento del Instituto.

El INFONAVIT, cuenta con un patrimonio propio, La Ley del Instituto del fondo nacional de la Vivienda para los trabajadores lo define de la siguiente manera:

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”.

Lo antes narrado nos permite conceptualizar al INFONAVIT mismo que se entiende de la siguiente manera:

Es una institución con personalidad jurídica propia, de carácter social, creado por y para el servicio de los trabajadores, cuyo principal objetivo es otorgar a los trabajadores derechohabientes crédito barato y suficiente para:

- a) Adquirir en propiedad la vivienda de su elección ya sea nueva o usada;
- b) Construir su casa en un terreno de propiedad;
- c) Pagar la hipoteca o gravamen que tenga su vivienda.

Reiterando nuevamente que esta Institución cuenta con una organización tripartita para asegurar que en sus programas participen representantes de los trabajadores para proteger sus intereses, de los empresarios para certificar la correcta aplicación de sus aportaciones y del gobierno para asegurar que las políticas institucionales correspondan a la justicia social.

1.2 Origen del INFONAVIT

En 1906 se promulga la Ley Sobre Casas de Obreros y Empleados públicos para los residentes de la Ciudad de Chihuahua y se difunde el programa del partido liberal, que expresaba que los patrones proporcionaran alojamiento higiénico a los trabajadores.

Este último cuerpo legal tenía el carácter de instrumento especializado en vivienda. Presentaba la limitante de no prever mecanismos financieros de promoción y de solamente consignar algunos estímulos: exención de impuesto predial, y de los relativos a titulación, exención del pago de cualquier cantidad por concepto de inscripción en el registro, disminución en el precio tratándose de terrenos municipales y restricciones a la posibilidad de que la vivienda pudiera ser embargada, salvo en caso de créditos fiscales.

Cabe mencionar que dicha ley no establecía mediante qué mecanismo se iba a proporcionar vivienda a los trabajadores y a cuales se les daría mayor importancia, atendiendo a su forma de vida.

Durante la lucha revolucionaria, esta preocupación por el problema habitacional empieza a cobrar importancia como una conquista social de los grupos que estaban pugnando por cambios radicales en el país, y ello se fue traduciendo en mayores y más grandes pronunciamientos y leyes que exigían el reconocimiento a un derecho habitacional para el obrero.

En este movimiento especialmente los hermanos Flores Magón fueron los encargados de que mediante la lucha del partido liberal se reclamara la necesidad de vivienda para los trabajadores sin embargo no establecían directamente las condiciones mediante las cuales se les proporcionaría dicha vivienda.

Cabe mencionar que una de las principales causas del movimiento revolucionario de 1910, fueron las condiciones aflictivas en las que se encontraban los obreros lo cual provocó que el Congreso Constituyente se viera en la necesidad de establecer una ley referente a la vivienda.

En 1916 fue presentado al congreso constituyente las cuestiones relativas a la reglamentación de la vivienda.

La Constitución Política de 1917, en la Fracción XII del apartado A del artículo 123 consigna el derecho de los trabajadores a la vivienda, el proyecto original de la constitución que fuera presentado en 1916 ante el congreso constituyente, las cuestiones relativas a la reglamentación del trabajo estaban contenidas dentro del capítulo de garantías individuales, concretamente en el artículo 5°.

En virtud de las causas profundas del movimiento revolucionario de 1910 que eran las reivindicaciones sociales, y entre ellas las condiciones aflictivas en las que se encontraban los obreros, el sentir del constituyente se fue orientando cada vez más a reconocer como una necesidad impostergable, que se contemplara dentro del texto constitucional, los derechos obreros como garantía para asegurar la paz social y la justicia.

Sin embargo, los primeros debates se dedicaban a buscar el reconocimiento de las garantías tales como que los obreros disfrutaran de un salario mínimo, condiciones de trabajo adecuado, jornada laboral máxima, entre otras, olvidándose de la importancia de la vivienda.

El diputado José Natividad Macías, comisionado por el presidente Venustiano Carranza, para hacer una exhaustiva revisión de todos los ordenamientos laborales y formular, junto con el diputado Luis Manuel Rojas, el proyecto de ley laboral, que incorporara los avances de la época, señaló en la sesión del 28 de diciembre de 1916, que el citado proyecto de ley presentado a don Venustiano Carranza, contenía una disposición especial en materia de vivienda obrera y que posteriormente pasó a ser la fracción XII del artículo 123 Constitucional.

“Artículo 123.- El congreso de la unión y las legislaturas de los estados, deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo.”

XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral en las fincas. Igualmente deberá establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

Si las negociaciones estuvieron situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien tendrán la primera de las obligaciones mencionadas”.¹

De la forma antes citada fue como se estableció por primera vez en la Constitución de 1917, una norma que contemplaba la materia de vivienda aunque cabe mencionar que en esa ley no manifiestan alguna sanción al que incumpla la norma por lo tanto es observable que no existe ninguna coercibilidad, por el contrario establece como requisito que sea una empresa con un número de trabajadores superior a cien, lo

¹ Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda Para los Trabajadores, INFONAVIT XV años de servir a los trabajadores, Editorial Consorcio editorial de comunicación, México 1988, página 4.

que permitía que el patrón actuara mañosamente haciendo caso omiso a la obligación planteada.

Una vez hecho lo anterior, de inmediato, las legislaturas estatales legislaron en materia laboral para que iniciaran su vigencia las bases constitucionales, ya que después de la promulgación de la constitución de 1917, se dieron a la tarea de regular las relaciones obrero patronales, por ejemplo: hubo legislaciones en Veracruz que añadieron que en los lugares no fijos y fuera de las poblaciones, se cumplía con la obligación, proporcionando carpas y catres de compuerta.

En otras legislaciones tales como las de Chihuahua, Campeche y Tamaulipas, la obligación consistía en suministrar gratuitamente a los trabajadores del campo las habitaciones, además de proporcionar un terreno contiguo.

Las leyes de Colima y Jalisco incluían un terreno a favor de los trabajadores del campo de una dimensión no menor de dos mil metros cuadrados, para su aprovechamiento; además las habitaciones deberían ser aprobadas junto con los planes por la autoridad sanitaria, para verificar las condiciones de comodidad e higiene.

Fue así como diversos estados de la República empezaron a legislar, sin embargo no fue suficiente pues a pesar de lo avanzado de estas leyes, la obligación patronal nunca llegó a cumplirse satisfactoriamente ya que las leyes locales tuvieron muy poca vigencia en virtud de las reformas constitucionales de 1929.

El 31 de agosto de 1929 se reformó la fracción X del artículo 75 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableciéndose la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia laboral, razón por la cual se crearon las comisiones respectivas que se encargarían de redactar una ley federal para toda la República.

Dos años después de las reformas al texto constitucional el 18 de agosto de 1931, se promulgó la Ley Federal del Trabajo en la cual en el artículo 111, fracción III, de la ley en comento, se limitó a transcribir el artículo 123 dicho texto rezaba:

“ARTÍCULO 111.- Son obligaciones de los patrones :

.....
III. Proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento del valor catastral de las fincas.

*El del Ejecutivo Federal y los de las entidades federativas, en su caso, atendiendo a las necesidades de los trabajadores, a la clase de duración, al lugar de su ejecución y a las posibilidades económicas el patrón, fijaran las condiciones y plazos dentro de los cuales este debe cumplir con las obligaciones a que se refiere esta fracción”.*²

Con esta adición a la ley laboral, en lugar de ampliar y reglamentar el texto constitucional, se introduce una limitación al mismo, es decir se deja al albedrío de los patrones el cumplimiento al artículo 123 fracción XII de la Constitución.

Cabe mencionar que la reforma del 6 de septiembre de 1929 otorgó facultades al Congreso de la Unión para expedir las leyes reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución favoreciendo por primera vez la expedición de una Ley Federal del Trabajo, este código fue expedido el 18 de agosto de 1931, en materia habitacional, incorporó la fórmula establecida en nuestra Carta Magna. En efecto, el artículo 111, fracción III, de la ley en cuestión se limitó a transcribir el texto de la fracción XII del artículo 123 Constitucional.

En esa misma etapa, se expidió, el 5 de mayo de 1934, un decreto que tendía a promover en el Distrito Federal viviendas para los trabajadores a base de

² Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Análisis Político Jurídico, Servicio de Información Gubernamental, México Distrito Federal 1992, 280pags, pag. 19.

“... que las casas de los obreros resulten de un costo accesible a las condiciones económicas de los adquirentes disminuyendo su contribución predial; suprimiendo el interés del capital invertido, en la construcción creando un seguro de vida para los trabajadores en caso de fallecimiento concediendo liberarles plazos de espera en los pagos parciales para casos de suspensión o medio de la intervención de instituciones de crédito y de la Dirección de Pensiones y por último facilitando a las empresas industriales o comerciales del Distrito Federal la adquisición de lotes de casas para sus obreros”³

Posteriormente, el 20 de julio de 1934, el Presidente Abelardo L. Rodríguez expidió un decreto autorizando la reducción del precio de venta de las casas para obreros.

En los considerandos se explicaba que el 5 de mayo de ese año se habían fijado las condiciones a que se encontraba sujeta la enajenación de casas económicas para el Departamento del Distrito Federal, también autorizaba al mismo Departamento, a reducir el precio de venta en cantidad igual a un 25 % del precio de las casas.

Así mismo en el artículo 2° de dicho decreto se dispuso que el precio de las casas sería pagado en abonos mensuales que se calcularían tomando en cuenta las partidas siguientes: la cantidad necesaria para cubrir 120 mensualidades iguales, los costos del terreno ocupado por la casa , de la construcción, de la conexión de agua y drenaje y de la urbanización.

Cabe mencionar que este decreto tenía características muy similares a las establecidas actualmente para el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda tanto de las formas de pago, adquisición de la vivienda un seguro para el caso de muerte etc.

Posteriormente mediante un decreto que expidió en 1936 el señor presidente de la República Lázaro Cárdenas autorizó enajenar a trabajadores y miembros del ejército

³ Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Idem, página 20.

casas ya construidas y las que, en lo sucesivo construyera el Departamento del Distrito Federal.

En 1942 debido a que muchas empresas se ampararon por el establecimiento de la norma contemplada dentro del artículo 111 fracción III, la Suprema Corte de Justicia del Distrito Federal lo declaró inconstitucional en, dicha inconstitucionalidad consistía en que la Ley Federal del Trabajo tan solo otorgaba facultades al Ejecutivo Federal para sentar las condiciones y plazos en que los patrones deberían cumplir con las obligaciones del artículo 111, fracción III, pero no para reglamentar dicha fracción.

Así mismo el 31 de diciembre de 1945, el Presidente Ávila Camacho envió al Congreso de la Unión una iniciativa de la Ley Orgánica del Banco de Fomento de la Habitación, S.A.

Sin embargo, la vida de la Institución fue efímera, pues a finales de 1946 fue absorbida por el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A.

En 1956, catorce años después de haber sido declarado inconstitucional el artículo 111 fracción III se promovieron nuevamente reformas para salvar la inconstitucionalidad del artículo 111 fracción III de la ley federal del trabajo, sin embargo no elaboraron un nuevo reglamento razón por lo que de nueva cuenta la obligación de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas quedó pendiente de precisar y reglamentar.

En 1970 se plantea nuevamente la necesidad de reglamentar la fracción XII del actual Apartado "A" del artículo 123 Constitucional, a fin de que los patrones hicieran efectiva su obligación de proporcionar viviendas cómodas e higiénicas a sus trabajadores.

Fue así que en 1970 se estableció en la Ley Federal del Trabajo de 1970 un capítulo especial sobre la obligación habitacional denominado "Habitaciones para los trabajadores" y que comprendió los artículos 136 a 153.

Así mismo en el artículo 149 de la Ley Federal del Trabajo de 1970 se estableció que los trabajadores de planta permanente, con una antigüedad por lo menos de un año, y que laboraran en empresas de más de cien trabajadores o que estén fuera de las poblaciones, serían beneficiarios del derecho a la vivienda. Nuevamente con el deseo de reglamentar esta obligación para su mejor cumplimiento, se establecían restricciones para los beneficiarios, sólo los trabajadores de planta excluyendo los eventuales o de antigüedad menor de un año, o si prestan sus servicios a empresas localizadas dentro de los 3 kilómetros contiguos a la población, pero que cuenten con servicio regular de transporte.

Aquí podemos observar que se le proporciona la pauta al patrón para que actúe mañosamente llevando a cabo una labor mediante la cual no se encuentren laborando más de cien trabajadores de planta y en caso de necesitarlos los contratara de forma eventual para evitarse el encuadramiento con el artículo antes mencionado.

La ley de 1970 deja primordialmente en manos de los trabajadores y patrones la solución al problema habitacional, por lo tanto queda nuevamente sujeto a la fuerza o poder de negociación de las partes el cumplimiento de una disposición constitucional que consigna un derecho laboral por lo que en vez de afrontar de modo general y uniforme el problema habitacional, quedó a expensas de la voluntad y capacidad del patrón la atención de esta necesidad, que en cincuenta años sólo había obtenido logros parciales y poco satisfactorios.

Las circunstancias y acontecimientos descritos, demuestran la necesidad impostergable de replantear el derecho a la vivienda obrera, consignado en la Carta Magna desde el mismo texto y configuración de la fracción XII del apartado "A" del artículo 123, es decir respetando el espíritu original de proporcionar a los trabajadores

de una vivienda digna y decorosa, pero precisando los medios y términos para dar cumplimiento a esta obligación en materia habitacional, tanto respecto de los sujetos que intervienen, es decir abarcando a todos los patrones y extendiendo el beneficio a la clase trabajadora en su conjunto, como estableciendo un sistema institucional que operara en fondo habitacional, que sustituye al patrón en el cumplimiento de la obligación, en el que prevaleciera un criterio de solidaridad social por encima del particular, para que de acuerdo con las posibilidades financieras de dicho fondo, los trabajadores pudieran ir adquiriendo en propiedad su vivienda.

Así fue como el 1° de mayo de 1971, el Movimiento Obrero Organizado formulo demandas públicas al Gobierno Federal para que este buscara mecanismos mas operativos y eficientes para atender diversos problemas sociales ya inaplazables, entre ellos se exigió se atendiera el de la vivienda para los trabajadores motivo de tantas esperanzas frustradas.

El día 17 del mismo mes y año, se celebró en el Palacio Nacional, siendo Presidente de la República Luis Echeverría Álvarez, una reunión en la que participaron algunos secretarios de estado, así como representantes de los trabajadores y de los patrones organizados. Como resultado de esta reunión se integró una Comisión Nacional Tripartita inspirada en la experiencia positiva de otras entidades de integración semejante tales como: Las juntas de Conciliación y Arbitraje, La Comisión Nacional de Salarios Mínimos y el Instituto Mexicano del Seguro Social, entre otros.

La Comisión Nacional Tripartita formó seis subcomisiones de trabajo, que se avocaron al estudio de los grandes problemas nacionales. A cargo de la quinta subcomisión quedó el problema de la vivienda popular.

Fue precisamente en la quinta comisión donde se obtuvieron los logros mas concretos e importantes, ya que sus trabajos y recomendaciones suscitarían la reforma a la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 constitucional, y del capítulo III del Título cuarto de la Ley Federal del Trabajo. De manera complementaria se

sumaría a estas la expedición de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la vivienda para los Trabajadores.

La quinta comisión de la Nacional Tripartita trabajó durante varios meses de 1971 analizando diferentes posibilidades, para crear un sistema habitacional más eficiente y operativo que el consignado por el texto original de la Ley Federal del Trabajo de 1970.

En diciembre de 1971, se llegó a la conclusión de que la única alternativa viable era reformar la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, que consignaba el derecho de los trabajadores a la vivienda, sin establecer los mecanismos a través de los cuales este derecho se convertiría en realidad y por lo tanto, sin vigencia plena, igualmente se considero indispensable modificar la parte relativa a la Ley Federal del Trabajo, para establecer como solución la integración de un fondo revolvente para vivienda, creado con las aportaciones patronales que al mismo tiempo se constituirían en depósitos individuales a favor de los trabajadores y que sería administrado por un organismo tripartita. De esta forma la obligación hasta entonces directa del patrón frente a sus trabajadores de proporcionar vivienda, se hacía indirecta mediante la aportación de un fondo habitacional de una cantidad equivalente a un porcentaje del salario que el patrón cualquiera que fuera éste, debería cubrir por sus trabajadores, sin distinguir tampoco entre estos, cualquiera que fuera la relación laboral, el número de ellos o el nivel de salario que percibieran.

El gobierno Federal acogió favorablemente la proposición de la quinta subcomisión de trabajo de la Nacional Tripartita y envió la iniciativa de reformas a la Constitución y a la Ley Federal del Trabajo así como la iniciativa de ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores al poder revisor de la constitución y al Congreso de la Unión respectivamente, los que una vez satisfechos los trámites del procedimiento del caso, aprobaron, las reformas constitucional y legales ya mencionadas. La primera se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 1972 para entrar en vigor quince días después. El nuevo texto de la

fracción XII del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, quedó en los siguientes términos: "XII. Toda empresa agrícola, industrial minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos a favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a estos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones."

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

Esta reforma constitucional se complemento con la modificación prácticamente completa de los preceptos contenidos en el capítulo III del Título cuarto de la Ley Federal del Trabajo, así como por la expedición de una nueva ley que creó, determino atribuciones y regulo el funcionamiento del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los trabajadores (INFONAVIT).

De los tres ordenamientos antes citados, se desprenden los principios fundamentales sobre los que descansa el nuevo régimen habitacional de los trabajadores.

Es por ello que en el octavo párrafo de la exposición de motivos de la iniciativa del presidente de la República sobre las reformas a la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, se señalo:

"El gobierno de la República ha insistido reiteradamente en la necesidad de acelerar todos los procesos que concurran a una mas justa distribución del ingreso y a mejorar sustancialmente el bienestar de la población. Por esta

*razón, considera indispensable afrontar globalmente el problema de la vivienda e incorporar en los beneficios de una política habitacional a la totalidad de la clase trabajadora, independientemente de la dimensión de las empresas en que sus miembros laboran o de su ubicación geográfica”.*⁴

En teoría, todo trabajador puede acceder a un crédito habitacional del fondo, en la práctica, por la insuficiencia de recursos se ha ido dando crédito habitacional a quienes acrediten tener mayor necesidad. He aquí los efectos solidarios del fondo a favor de los derechohabientes, es decir, el apoyo de los más en beneficio de los menos, ya que sus aportaciones permiten financiar a los más necesitados, posponiendo así, la satisfacción de sus propios requerimientos habitacionales.

En cambio la participación generalizada de casi todos los patrones del país hará posible la extensión de este servicio a la clase trabajadora en su conjunto, mediante la integración de un fondo nacional de la vivienda que otorgara préstamos al sector obrero para la adquisición, construcción, reparación y mejoramiento de sus habitaciones.

Con esto se eliminara además la limitación por la que solamente están obligadas, en el interior de las poblaciones, las empresas de más de cien trabajadores a proporcionar a estos habitaciones. Así mismo son considerados los trabajadores eventuales y los que cuentan con una antigüedad menor de un año.

A diferencia de la reglamentación anterior, en virtud de la cual la obligación patronal habitacional quedaba satisfecha con el sólo otorgamiento de vivienda a los trabajadores, sin especificar bajo qué título o derecho, y por lo tanto, facilitando el cumplimiento de la obligación, aún cuando fuera solo de manera temporal y condicionada a la subsistencia de la relación laboral. El nuevo texto constitucional reconoce un sistema que no sólo da acceso a los trabajadores a una vivienda, sino

⁴ Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda Para los Trabajadores, Marco Jurídico del Infonavit, Impresa por Coordinación de comunicación social Gerencia de difusión del INFONAVIT, México Distrito Federal, 1999, 833 pgs.

que la otorga, en propiedad, fortaleciendo, así el patrimonio del trabajador quien ya no dependerá de las contingencias derivadas del cambio de patrón o de las condiciones económicas de cada empresa para disponer libremente de su casa, y sin que exista un freno a su persona, desarrollo y progreso.

Como podemos observar la operación del fondo nacional no sólo permitirá cumplir el objetivo que se propuso el Constituyente en 1917 sino que además, facilitará a los trabajadores la adquisición en propiedad de sus habitaciones.

Es así como las aportaciones habitacionales con las cuales se integra el Fondo Nacional de la Vivienda, se destina a la construcción de depósitos individuales a favor de cada uno de los trabajadores por quienes se pagan de tal manera que las cantidades respectivas se entregaran a los propios trabajadores, o sus beneficiarios, en los casos y de acuerdo a las condiciones que la propia legislación establece.

De las leyes antes mencionadas se enumera también el principio relacionado con la administración de los recursos mismo que atiende a que estos serán administrados por un organismo de composición tripartita, integrado por representantes del gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, al cual se faculta para regular los procedimientos y normas de conformidad con los cuales los trabajadores pueden hacer efectivos sus derechos habitacionales.

Así fue como después de varias propuestas e iniciativas de ley el 24 de abril de 1972 fue creado el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda.

1.3.- Naturaleza jurídica del INFONAVIT.

Organismo descentralizado.

En lo que respecta a la naturaleza jurídica es un organismo descentralizado por el servicio que presta ya que: es una persona moral, en tanto tiene capacidad jurídica para contraer derechos y obligaciones según su propia ley y porque se encuentra en

el supuesto de la Fracción II del artículo 25 del Código Civil Vigente donde se describe:

“Son personas Morales: Fracción II.- Las demás corporaciones de carácter Público reconocidas por la Ley”

Este argumento se ve reforzado con el artículo 2 de la ley del INFONAVIT que señala:

“Se crea un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio...”

Tiene patrimonio propio según el mismo artículo, y por ello satisface los requisitos previstos por el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para los Organismos descentralizados, que son aquellas Instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.

Para reforzar más lo anterior, cabe mencionar la integración del INFONAVIT según lo dispuesto por el artículo 5 de su Ley:

“Artículo 5”

El patrimonio del Instituto se integra:

- I. Con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal;*
- II. Con las cantidades y comisiones que obtenga por los servicios que preste, los cuales se determinarán en los términos de los reglamentos respectivos;*
- III. Con los montos que se obtengan de las actualizaciones, recargos, sanciones y multas;*

IV. Con los bienes y derechos que adquiriera por cualquier título, y

V. Con los rendimientos que obtenga de la inversión de los recursos a que se refiere este artículo.

Las aportaciones de los patrones a las subcuentas de vivienda son patrimonio de los trabajadores.”

De servicio administrativo y seguridad social

Esta figura se presenta cuando el Instituto lleva a cabo su objeto, mismo que es de servicio administrativo y de seguridad social, en este sentido el artículo 3 de la Ley en comento menciona:

“Artículo 3

El Instituto tiene por objeto:

I.-Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda;

II.-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 contraídos por los conceptos anteriores;

III.-Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores; y

IV.-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”

En cuanto a la forma que adopta se observa que al ser creado por la ley del Congreso de la Unión publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1972, es

de Derecho Público ya que si vemos su ámbito de validez personal y espacial, que se encuentra en el artículo primero de dicha ley nos encontramos en presencia de una ley de utilidad social y de observancia general en toda la República.

Ahora bien nos encontramos que al mencionar utilidad social en su ámbito personal va dirigido a todos los integrantes de la sociedad que se encuentran en alguno de los supuestos de esta ley para lo cual será necesaria la intervención del poder público para su correcta observación.

Apoyando este argumento se encuentra el artículo 2° de su ley que menciona “ Se crea un organismo social...” lo cual indica que se encuentra para satisfacer necesidades sociales.

Se puede afirmar que produce y distribuye satisfactores en el mercado, en este caso el producto son viviendas a crédito y créditos para la adquisición de las mismas en donde se encuentra beneficiada la clase trabajadora especialmente de bajos recursos.

Organismo fiscal autónomo.- Dentro de la naturaleza jurídica también nos encontramos al INFONAVIT como un organismo fiscal autónomo, lo que quiere decir que actúa como autoridad administrativa fiscal con facultades para determinar el importe de las aportaciones patronales y de las bases para su liquidación y cobro.

Participación estatal.- Esta observación se encuentra contemplada dentro del artículo 66 de la ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores mismo que se traduce de la siguiente forma:

“Artículo 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:

I.-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

II.-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”.

Este artículo nos establece un control del manejo de los recursos institucionales correspondiente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, organismo descentralizado de esa dependencia, esto es la citada Secretaría, al vigilar que los programas financieros anuales del Instituto no excedan de los presupuestos de ingresos corrientes y de los financiamientos que reciba el Instituto.

1.4.- Integración

En relación a la integración, esta misma se encuentra contemplada en la ley del Instituto misma que se transcribe de la siguiente forma:

Artículo 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.”

La integración tripartita del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores se refleja en la de sus órganos de gobierno, ya que tanto la asamblea general, como el consejo de administración, la comisión de vigilancia, la comisión de inconformidades y de valuación, y las Comisiones consultivas Regionales, están formadas por representantes partidarios del Gobierno Federal, de los patrones y de los trabajadores, en tanto que los aspectos operativos de la institución se asignan al director general, el cual se apoya a su vez en dos Directores Sectoriales, uno de los trabajadores y otro de los patrones, los que constituyen órganos de enlace y consulta permanente con los sectores que representan.

Los órganos del Instituto, responden a su carácter tripartita. Los de nivel nacional son: Asamblea General, Consejo de administración, Comisión de Vigilancia, Director General, Directores sectoriales de los Trabajadores y Empresarial, Comisión de Inconformidades y de valuación.

Así mismo cuenta con una integración local que es la Comisión Consultiva Regional. A continuación se informa la integración de todos y cada uno de los integrantes citados en el artículo 6 de la ley del INFONAVIT.

INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA GENERAL:

“Artículo 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”.

Es el órgano tripartita supremo del INFONAVIT y está integrado por 45 miembros propietarios y 45 suplentes. El Gobierno Federal y cada uno de los sectores tiene 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, los de las Organizaciones Nacionales de los trabajadores y empresarios deben ser designados por los respectivos sectores, atendiendo a las bases establecidas por la Secretaria del Trabajo y Previsión Social el día 26 de abril de 1972.

Esta 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.

La información antes mencionada se encuentra respaldada por el reglamento de la Asamblea General del INFONAVIT aprobado el 29 de septiembre de 1972 en el acuerdo numero 6, en su artículo 1° mismo que nos remite al artículo antes citado el cual se encuentra relacionado con el artículo 2° del mismo ordenamiento jurídico y se transcriben a continuación:

“ARTÍCULO 1o. La Asamblea General se integrará de la manera que establece el artículo 7º. de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. “

“ARTÍCULO 2o. Antes de que concluya el correspondiente periodo de seis años a que alude el artículo 7o. de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Secretario del Trabajo y Previsión Social comunicará al Instituto los nombres de las personas que por

designación del Ejecutivo Federal y de las organizaciones de trabajadores y patrones fungirán como miembros de la Asamblea General a partir de la fecha en que se inicie el nuevo periodo. Para los efectos que antecede se citará oportunamente a los interesados quienes concurrirán a la instalación de la nueva Asamblea General.”

Así es como nos podemos dar cuenta que en el momento que es aprobada la ley del INFONAVIT, a su vez se aprueba el reglamento lo cual nos permite observar que la ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores nos proporciona la forma en que se integra la Asamblea General y el Reglamento nos da la forma mediante la cual se integra dicha asamblea así mismo detalla la forma en que actúa, por lo tanto el reglamento de la asamblea General en su artículo 3 hace mención que ésta celebra dos sesiones al año como mínimo. Una de las sesiones se efectúa en los primeros cuatro meses del año y la otra en el último trimestre el mismo.

La organización tripartita de Instituciones como lo es el INFONAVIT exige la representación de los sectores involucrados, el órgano de gobierno de mayor jerarquía es lógicamente la Asamblea General pues tiene la representación más amplia a fin de que con ello se asegure la equitativa y proporcional participación de los sectores obrero patronal y gubernamental.

INTEGRACIÓN DEL CONSEJO DE ADMINISTRACION:

Hablar de la integración del consejo de administración es recordar que el Instituto tiene una integración tripartita en la cual se desprende lo contemplado por el artículo 12 de la Ley en cita mediante el cual se deja ver que la designación de los integrantes va conforme a lo estipulado por el ejecutivo, los patrones y el trabajador.

Artículo 12 El Consejo de Administración estará integrado por quince miembros, designados por la Asamblea General en la forma siguiente: cinco

a proposición de los representantes del Gobierno Federal, cinco a proposición de los representantes de los trabajadores y cinco a proposición de los representantes patronales, ante la misma Asamblea General. Por cada consejero propietario se designará un suplente.

Los miembros del consejo de Administración no lo podrán ser de la asamblea general.

Tal como se desprende del artículo 12 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el consejo de administración tiene una integración tripartita compuesta por quince miembros, designados por la Asamblea General en la forma siguiente: cinco a proposición de los representantes del Gobierno Federal, cinco a proposición de los representantes de los trabajadores y cinco a proposición de los representantes patronales, ante la misma Asamblea General. Es importante resaltar que por cada consejero propietario se designará un suplente y estos no podrán formar parte de la integración de la Asamblea General.

Los consejeros duran en su cargo seis 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, se estimó que para fortalecer la organización tripartita del INFONAVIT, la presidencia de las sesiones se otorgará en forma rotativa en el mismo orden que priva en ese órgano superior.

A diferencia de la Asamblea General en la que cada representación nombra indiscriminadamente el miembro que preside la sesión, en el consejo se sigue un orden alfabético.

Así mismo y de acuerdo a las necesidades del INFONAVIT se estimó que las decisiones que debe tomar el Consejo de Administración deben ser regularmente una

vez al mes, tal como se desprende del artículo 15 de la Ley del INFONAVIT para garantizar una cabal participación en la vida del Instituto.

COMISION DE VIGILANCIA:

“Artículo 17

“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.

Los miembros de esta Comisión, no podrán serlo de la Asamblea General ni del Consejo de Administración.

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 7o.

Los miembros de la Comisión de Vigilancia durarán en su cargo seis años y serán removidos por la Asamblea General, a petición de la representación que los hubiere propuesto.

La solicitud de remoción que presente el sector, se hará por conducto del Director General.

En tanto se reúne la Asamblea General, los miembros de la Comisión de Vigilancia cuya remoción se haya solicitado, quedarán de inmediato suspendidos en sus funciones”.

Para que la Comisión de Vigilancia ejerciera un adecuado control de las operaciones del Instituto se estimó una integración de nueve miembros propietarios y nueve suplentes; tres por cada una de las representaciones mismas que serán quienes nombren a éstos.

Para ser congruentes con las disposiciones que regulan a los demás órganos colegiados, la ley del INFONAVIT en su artículo 17 dispuso que la presidencia de las sesiones se hiciera en forma rotativa en el orden en que las representaciones propusieron el nombramiento de sus miembros.

De igual forma estableció la ley 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.

DIRECTORES SECTORIALES:

“Artículo 24

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.”

La existencia de los directores sectoriales tienen como función primordial servir de órganos de enlace entre sus respectivos sectores y la Dirección General, fue sin duda una trascendente decisión. Dentro de la vida del Instituto se ha logrado una participación acertada de los sectores a través de estas unidades, mediante el establecimiento de un puente permanente de comunicación con la dirección general.

Es importante mencionar que la Asamblea General a propuesta de los representantes de los trabajadores y de los patrones realiza el nombramiento de los Directores Sectoriales uno por cada sector que tendrían como función el enlace entre el sector

que representan y el Director General los directores Sectoriales asistieran a las sesiones del Consejo de Administración con voz pero sin voto.

Es así que el intercambio de información ha arrojado resultados positivos, en virtud de que las Direcciones Sectoriales han venido participando activamente en la buena marcha de esta institución, haciendo sugerencias y proponiendo soluciones a la propia Dirección General.

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.

Debido al vínculo que se establece entre el director sectorial y el Director General, considero que es importante mencionar cuáles son las bases mediante las cuales se nombra al Director General mismas que se encuentran establecidas en el artículo 22 de la ley del INFONAVIT mismo que se transcribe de la siguiente manera:

“Artículo 22 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”.

Es así como entre ambos directores forman un gran equipo con la finalidad de darle un mejor funcionamiento al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

INTEGRACIÓN DE LA COMISION DE INCONFORMIDADES Y DE VALUACIÓN:

“Artículo 25

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. Por cada miembro propietario se designará un suplente.

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, establezca el Consejo de Administración.

“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.”

La comisión de Inconformidades y de Valuación viene a completar el conjunto de mecanismos representativos de integración tripartita y funge como organismo administrativo de carácter técnico, se integra por tres miembros propietarios y tres suplentes, uno por cada representación, esta designación se encuentra basada en el artículo 16 fracción X de la Ley del INFONAVIT; tal como lo menciona el artículo 25 de la ley en cita.

INTEGRACIÓN DE LAS COMISIONES CONSULTIVAS REGIONALES:

Artículo 26

“Las Comisiones Consultivas 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.”

Al igual que la comisión de inconformidades y de valuación se encuentra integrada de forma tripartita y la jurisdicción.

Nuevamente nos encontramos con la integración tripartita atendiendo a la naturaleza jurídica del INFONAVIT cuyo funcionamiento y organización están regulados por un reglamento aprobado por la Asamblea General conforme a la magnitud de los programas del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores, se han establecido Comisiones Consultivas Estatales y a veces locales, 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 los miembros al Consejo de Administración.

Se ha logrado la labor de estos órganos como el apoyo necesario en cada delegación para que la toma de decisiones esté avalada por criterios de equidad reforzados con el conocimiento de la problemática regional y local que tienen los integrantes de los mismos.

Actualmente existen Comisiones Consultivas en todos los estados de la Republica, siendo en su mayoría de jurisdicción estatal y en algunos de jurisdicción local, esto varía de acuerdo a las necesidades del Instituto.

1.5.- FACULTADES

Cabe resaltar que el INFONAVIT tiene una composición Tripartita dentro de la cual se encuentran representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno Federal, cuyas facultades se dividen de acuerdo a su integración mismas que se encuentran contempladas dentro de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores de la siguiente manera:

FACULTADES DE LA ASAMBLEA GENERAL:

“Artículo 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;

II.-Examinar y en su caso aprobar, dentro de los cuatro primeros meses del año, los estados financieros que resulten de la operación en el último ejercicio, los dictámenes de la Comisión de Vigilancia y el informe de actividades de la Institución;

III.-Decidir, señalando su jurisdicción, sobre el establecimiento y modificación o supresión de las Comisiones Consultivas Regionales del Instituto.

IV.-Expedir los reglamentos del Instituto;

V.-(Se deroga).

VI.-(Se deroga).

VII.-(Se deroga).

VIII.-Las demás, necesarias para el cumplimiento de los fines del Instituto, que no se encuentren encomendadas a otro órgano del mismo.”

Debido a la importancia de la asamblea por ser un órgano que tiene un valor notorio y gran participación en el buen funcionamiento del INFONAVIT es importante hacer hincapié en determinadas fracciones, especialmente las de mayor importancia lo que hago en los siguientes términos:

La fracción primera del artículo antes citado hace referencia a una de sus principales funciones de la asamblea la cual examina y en su caso aprueba, dentro de los cuatro primeros meses del año los estados financieros del Instituto correspondientes al

ejercicio anterior, así como los dictámenes de la Comisión de Vigilancia y del auditor externo y el informe anual de actividades.

También la asamblea designa comisiones encargadas del estudio de estos documentos. Una vez realizado el análisis con la información que es proporcionada por diversos funcionarios del Instituto, se formula el dictamen respectivo para ser representado a la Asamblea General y sometido a votación.

En la fracción II, nos establece que a esta le compete expedir los reglamentos internos, respecto el área jurídica especializada del Instituto es la que se encarga de formular los proyectos de reglamento del Instituto, que pasan al consejo de Administración para su revisión, ya que es este órgano quien tiene la facultad de presentarlos ante la asamblea General. En el supuesto de 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.

El órgano superior establece las reglas para el otorgamiento de créditos. en virtud de que el otorgamiento es muy complejo, ha sido necesario establecer reglas generales que determinan los requisitos y condiciones mediante las cuales se otorgan los créditos a los trabajadores, atendiendo a principios de justicia y equidad.

Y finalmente se le deja la carga de resolver todas aquellas actividades que no se encuentren atribuidas a otro órgano integrante del mismo Instituto.

FACULTADES DEL CONSEJO DE ADMINISTRACION

“Artículo 16

El Consejo de Administración, tendrá las atribuciones y funciones siguientes:

- I.-Decidir, a propuesta del Director General, sobre las inversiones de los fondos y los financiamientos del Instituto, conforme a lo dispuesto por el Artículo 66 fracción II;*
- II.-Resolver sobre las operaciones del Instituto, excepto aquéllas que por su importancia, a juicio de alguno de los sectores o del Director General, ameriten acuerdo expreso de la Asamblea General; la que deberá celebrarse dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se haga la petición correspondiente;*
- III.-Proponer a la Asamblea General el establecimiento, modificación, supresión y jurisdicción de las Comisiones Consultivas Regionales del Instituto;*
- IV.-Examinar y en su caso aprobar, la presentación a la Asamblea General, de los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores y de financiamientos, así como los estados financieros y el informe de actividades formulados por la Dirección General;*
- V.-Presentar a la Asamblea General para su examen y aprobación, los reglamentos del Instituto;*
- VI.-Estudiar y en su caso aprobar, los nombramientos del personal directivo y de los delegados regionales que proponga el Director General;*
- VII.- Aprobar anualmente el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto, los que no deberán exceder del 0.55% de los recursos totales que maneje. Los gastos de administración, operación y vigilancia serán las erogaciones derivadas del manejo y control del Fondo Nacional de la Vivienda, así como las de recuperación de los créditos que otorgue el Instituto.*
- El Consejo de Administración deberá someter a dictamen de auditores externos el ejercicio de presupuesto de gastos,*

previamente a que lo presente a la Asamblea General para su aprobación;

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;

IX.-Establecer las reglas para el otorgamiento de créditos;

X. Determinar la tasa de interés que generará el saldo de la subcuenta de vivienda en los términos del artículo 39;

XI. Determinar las reservas que deban constituirse para asegurar la operación del Fondo Nacional de la Vivienda y el cumplimiento de los demás fines y obligaciones del Instituto. Dichas reservas deberán invertirse en valores a cargo del Gobierno Federal e instrumentos de la Banca de Desarrollo;

XII.-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

XIII.-Las demás que le señale la Asamblea General”

Como se observa en el artículo antes citado, este es un órgano encargado de conducir la operación permanente del organismo, señalando las políticas y programas que respectivamente, deben ser observadas y ejecutadas por la Dirección General para que de esta forma se puedan dar los fines sociales del propio Instituto, en este sentido las facultades del Consejo comprenden tareas de decisión y operación lo mismo que de carácter propositivo ante la Asamblea General. Dentro de las primeras se encuentran las contenidas en las fracciones II, VI, VIII, y X. De ellas algunas son de carácter económico o financiero, otras son de carácter meramente administrativo como lo es la aprobación de tabuladores y prestaciones del Instituto, la aprobación de nombramientos del personal directivo así como de delegados regionales y la designación de la integración de los miembros de la Comisión de Inconformidades y de Valuación.

Por otra parte como se advierte en la fracción III, esta se refiere a una cuestión de estructura orgánica; las fracciones V y IX, son de carácter normativo e inclusive de índole financiera y las fracciones IV y VII, se encargan de atender presupuesto de ingresos y egresos, planes de financiamiento, estados financieros, así como de medir el gasto de administración, operación y vigilancia del organismo.

FACULTADES DE LA COMISION DE VIGILANCIA

“Artículo 18

La Comisión de Vigilancia tendrá las siguientes atribuciones y funciones:

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;

II.-Practicar la auditoria de los estados financieros y comprobar, cuando lo estime conveniente los avalúos de los bienes, materia de operación del Instituto;

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

IV.-En los casos que a su juicio lo ameriten, citar a Asamblea General.

La Comisión de Vigilancia dispondrá del personal y de los elementos que requiera para el eficaz cumplimiento de sus atribuciones y funciones.”

“Artículo 19

“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 y 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.”

“Artículo 20

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 antes de la fecha en que se vaya a celebrar la Asamblea General correspondiente.”

“Artículo 21

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.”

Las atribuciones encomendadas a la Comisión de Vigilancia son las funciones de inspección del destino y manejo adecuado de los recursos institucionales, de auditoría y de carácter propositivo para mejorar la gestión del organismo.

FACULTADES DE LOS DIRECTORES SECTORIALES

“Artículo 24

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.”

Cabe mencionar que el director general es un integrante de gran importancia del INFONAVIT razón por la cual cabe mencionar sus facultades dentro del Instituto a efecto de que podamos observar la estrecha relación que liga a este con los órganos integrantes del INFONAVIT pero principalmente de los directores sectoriales.

FACULTADES DEL DIRECTOR GENERAL DEL INFONAVIT:

“Artículo 23 El Director General tendrá las siguientes atribuciones y funciones:

1.-Representar legalmente al Instituto con todas las facultades que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio, y las especiales que requieran cláusula especial conforme a la ley, en los términos de los tres primeros párrafos del artículo 2554 del Código Civil para el Distrito Federal.

Estas facultades las ejercerá en la forma en que acuerde el Consejo de Administración.”

“El Director General podrá delegar la representación, incluyendo la facultad expresa para conciliar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje así como otorgar y revocar poderes generales o especiales, pero cuando sean en favor de personas ajenas al Instituto deberá recabar previamente el acuerdo del Consejo de Administración. “

“Las facultades que correspondan al Instituto, en su carácter de organismo fiscal autónomo, de conformidad con el artículo 30 de esta Ley, se ejercerán por el Director General, el Subdirector General Jurídico y de Fiscalización, los Delegados Regionales y el demás personal que expresamente se indique en el Reglamento Interior del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en materia de facultades como organismo fiscal autónomo.”

“II.-Asistir a las sesiones de la Asamblea General y del Consejo de Administración, con voz, pero sin voto;”

“III.-Ejecutar los acuerdos del Consejo de Administración;”

“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;”

“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;

“VI.-Presentar a la consideración del Consejo de Administración, un informe mensual sobre las actividades del Instituto;”

“VII.-Presentar al Consejo de Administración, para su consideración y en su caso aprobación, los programas de financiamientos y créditos a que se refieren las fracciones I y II del artículo 42, a ser subastados y otorgados, según corresponda, por el Instituto.”

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

"IX.-Las demás que le señalen esta Ley y sus disposiciones reglamentarias."

La representación legal de cualquier persona jurídica o moral es sumamente útil para legitimar su actuación, especialmente en el INFONAVIT no podemos dejar pasar la oportunidad de resaltar que el director general juega un papel muy importante, atendiendo a que nos encontramos frente a un organismo, que para determinados efectos, se considera como autoridad frente a los particulares.

Reiterando el carácter de órgano ejecutivo por excelencia de la Dirección General de cualquier organismo, la ley de creación del INFONAVIT y que desde luego rige su funcionamiento y operación desde su expedición en abril de 1972. Las atribuciones y funciones que la ley asigna al Director General en las fracciones II, III, IV, V, VI y VII, se refieren a su asistencia , con voz informativa a las sesiones, de la asamblea General y del Consejo de Administración así como a la ejecución de los acuerdos de este último Órgano Colegiado y a la presentación del mismo órgano, es decir al Consejo de Administración, de estados financieros, informe de actividades presupuestos de ingresos y de egresos, proyecto de gastos, programas de labores y financiamientos, así como informes mensuales de las actividades del Instituto y la presentación de proyectos concretos de financiamiento.

La fracción VIII, se ocupa de las relaciones laborales dentro del Instituto, facultando al Director General, en una reiteración del que ya se desprende de la fracción I del mismo precepto, para nombrar y remover al personal del Instituto, señalándole sus funciones y remuneraciones, confirmando con ello, que también en esta materia es el Director General, el representante legal de la Institución.

FACULTADES DE LA COMISION DE INCONFORMIDADES Y DE VALUACIÓN

Artículo 25

“...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.”

Este artículo faculta a la comisión de Inconformidades y de Valuación para conocer de las controversias que se susciten sobre el valor de las prestaciones que las empresas estuvieren otorgando a los trabajadores a su servicio en materia habitacional, para determinar si dichas empresas, en esa virtud, pueden o no quedar parcial o totalmente exentas de pago de operaciones habitacionales.

Así mismo en el reglamento de inconformidades del INFONAVIT se encuentran contempladas en el artículo 1° párrafo segundo y tercero otras de las atribuciones de esta comisión:

Artículo 1° “...La Comisión conocerá, substanciará y resolverá los recursos que promuevan ante el Instituto, los patrones, los trabajadores o sus causahabientes y beneficiados, en los términos del presente Reglamento.

Asimismo, conocerá de las controversias que se susciten sobre el valor de las prestaciones que las empresas estuvieron otorgando a los trabajadores en materia de habitación para dictaminar si son inferiores, iguales o superiores, al porcentaje consignado en el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo y determinar las aportaciones que deban enterar al Instituto o

si quedan exentos de tal aportación.”

El objeto fundamental de que exista una comisión como la descrita con anterioridad es el de proporcionar a los trabajadores, sus causahabientes y beneficiarios así como a los patrones, la posibilidad de promover medios de impugnación en contra de los actos que consideren que les causa agravio a sus derechos, así como aquellos casos en que exista discrepancia entre el patrón y el trabajador, o sus beneficiarios, o bien cualquiera de ellos y el Instituto.

Esta Comisión proporciona la opción de abrir una instancia optativa que permita solucionar las inquietudes del órgano tripartita integrante del INFONAVIT para evitar que se tenga la necesidad de abrir una instancia judicial misma que sería más compleja y además más costosa. Sin embargo cabe aclarar que la comisión solo tiene la facultad de conocer de dos medios de impugnación como son: El recurso de Inconformidad y la controversia de valuación.

FACULTADES DE LAS COMISIONES CONSULTIVAS REGIONALES

“Artículo 27

Las Comisiones Consultivas Regionales tendrán las atribuciones y funciones siguientes:

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;

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

III.-Las de carácter administrativo que establezca el Reglamento de las Delegaciones Regionales; y

IV.-Las demás de carácter consultivo que les encomiende el Director General.”

Como se desprende de la fracción primera de este precepto, la función de apoyo de las Comisiones Consultivas Regionales se brinda directamente a la Dirección General

del Instituto, la cual se identifica en las diversas localidades con la persona del Delegado Regional o Representante de la Dirección General, de conformidad con la zona geográfica autorizada por el Consejo de Administración que a su vez puede comprender uno o mas Estados de la Republica. La facultad que se contiene en esta misma fracción atiende a uno de los objetivos primordiales del INFONAVIT, como es el financiamiento de conjuntos habitacionales de acuerdo con lo establecido en la fracción tercera del artículo 3° de la presente ley en el cual ahondaremos posteriormente.

Por otro lado el Reglamento de las Comisiones Consultivas Regionales y de las Delegaciones Regionales del INFONAVIT en su artículo 6 nos detalla con mas claridad cuales son las facultades de estas comisiones, mismas que tienen una importancia considerable para el Instituto el cual al ser de interés social se debe preocupar por la seguridad de los acreditados y que mejor que hacerlo por medio de una comisión que se encuentra facultada para proporcionar la atención y esclarecer dudas proporcionando la solución a las inquietudes de muchos de los acreditados.

ARTÍCULO 6o. Las Comisiones Consultivas Regionales tendrán las siguientes atribuciones y funciones:

I. Sugerir al Consejo de Administración a través de la Secretaría General, la ubicación y características de los conjuntos habitacionales susceptibles de ser financiados mediante el sistema de subastas en los casos en que la oferta de vivienda del mercado no satisfaga los programas institucionales que se pretendan desarrollar dentro del área de su jurisdicción, conforme a los criterios establecidos en el artículo 46 de la Ley del INFONAVIT,

II. Apoyar al titular de la Delegación Regional que corresponda en la organización de las subastas que se convoquen para el financiamiento de los conjuntos habitacionales en la esfera de sus atribuciones, y en la difusión de la operación del sistema de subastas, dentro del marco de las

autorizaciones conferidas por la Asamblea General;

III. Emitir su opinión sobre la necesidad, tipo y características de la vivienda a financiar mediante el sistema de subastas en sus respectivas regiones, misma que deberá ser tomada en cuenta por el Comité Ejecutivo de Subastas para las convocatorias respectivas;

IV. Opinar sobre las características generales de los paquetes de vivienda en líneas II y III que se presenten al Instituto, así como sobre su localización en la trama urbana de la localidad;

V. Realizar las gestiones ante las autoridades locales y federales competentes a fin de asegurar que los programas habitacionales que se financien mediante el sistema de subastas, así como los paquetes de Líneas II y III cuenten con la infraestructura y el equipamiento urbano indispensables para la dotación de servicios públicos;

VI. Verificar, en su caso, que las obras contratadas mediante el sistema de subasta o de paquetes de vivienda en líneas II y III, se ejecuten conforme a las normas técnicas, especificaciones, programas de obra, tiempo de construcción y calidades convenidas. Para este efecto, podrán solicitar al titular de la Delegación Regional que proporcione los informes que les sean necesarios;

VII. Conocer las bases para la determinación de las puntuaciones mínimas o de cualquier otro sistema de selección para el otorgamiento de créditos en las localidades de su jurisdicción, tomando en cuenta el programa de créditos aprobado por la Asamblea General;

VIII. Conocer por medio del titular de la Delegación Regional que corresponda, los listados de los solicitantes de crédito en las localidades de su jurisdicción, para verificar que la selección de los acreditados se haga conforme a las normas establecidas en la materia;

IX. Verificar que se coloquen en lugar visible, dentro de las oficinas de las Delegaciones, avisos que contengan los datos de los trabajadores a quienes se les haya asignado crédito;

X. Opinar sobre la distribución de créditos por rangos de salario y montos de crédito, y su relación con los valores de la oferta en cualquiera de sus modalidades, para lo que:

a) Cuidará que se observen las normas y políticas relativas a la proporción de los créditos que se destinen a trabajadores de bajos ingresos;

b) Verificará cuáles deben ser los precios máximos que puede pagar el trabajador promedio, en la región o localidad;

c) Analizará la posibilidad de cofinanciamiento en condiciones adecuadas al trabajador promedio y, en su caso, coadyuvará en la orientación sobre esta alternativa tanto a los oferentes como a los propios trabajadores, sobre montos y condiciones que garanticen la recuperación de los créditos, que aseguren que los acreditados puedan hacer frente a estos compromisos adicionales, de acuerdo a las Regias para el Otorgamiento de Créditos a los Trabajadores Derechohabientes del Instituto;

XI. Aprobar la información que se integre al Sistema de Bolsa de Vivienda que se establezca en su jurisdicción y verificar su funcionamiento, así como promover conjuntamente con el Delegado Regional la celebración de eventos en que los derechohabientes con crédito asignado puedan conocer las viviendas ofrecidas tanto en paquetes de Línea II como a través de la bolsa, a efecto de que seleccionen libremente la que más se acomode a sus necesidades y posibilidades. En dichos eventos deberán estar presentes por lo menos dos de los miembros de la Comisión pertenecientes a dos de las representaciones que integran la Comisión;

XII. Conocer y opinar sobre el anteproyecto del Programa de Labores y de

Financiamientos correspondiente a su jurisdicción, previamente a que el Delegado Regional lo proponga a la Dirección General;

XIII. Vigilar que la inversión del Instituto en la entidad federativa de que se trate no sea inferior a las aportaciones realizadas en la misma, con excepción del Distrito Federal;

XIV. Conocer y opinar sobre el anteproyecto del Presupuesto de Gastos de Administración, Operación y Vigilancia de la Delegación Regional de su jurisdicción, previamente a que sus titulares lo propongan al Director General;

XV. Dar seguimiento al cumplimiento de las metas institucionales de la localidad y, en su caso, enviar al Consejo de Administración y a la Comisión de Vigilancia, por conducto de la Secretaría General, sus observaciones, inquietudes o sugerencias, a fin de que puedan ser ventiladas en el seno de esos órganos colegiados para que, en su caso, éstos adopten las soluciones o fijen los criterios al respecto en el punto del orden del día de la sesión mensual que esos órganos destinen a tales cuestiones;

XVI. Apoyar al titular de la Delegación Regional de su jurisdicción en las gestiones que realice ante las diversas autoridades, para el debido cumplimiento de los programas institucionales;

XVII. Crear comités para actividades específicas comprendidas dentro de sus atribuciones, procurando la colaboración de todos los sectores interesados de la región;

XVIII. Proponer al Consejo de Administración, por conducto de la Secretaría General, las medidas conducentes para el mejor funcionamiento de la actividad institucional en la región de su competencia;

XIX. Atender las solicitudes de información que formulen los órganos colegiados o el Director General;

XX. Recibir las quejas que presenten los trabajadores derechohabientes, empresas aportantes, constructoras y promotores, y dictaminar, enviando el expediente a la Dirección General, para lo conducente;

XXI. Formular quejas sobre el desempeño de la Delegación al Consejo de Administración, por conducto de la Secretaría General, y hacerlas del conocimiento de la Dirección General;

XXII. Vigilar que las adquisiciones en plaza se ajusten a los requisitos establecidos por las leyes y los reglamentos aplicables y por las autoridades competentes del Instituto;

XXIII. Fijar el calendario anual de sesiones;

XXIV. Invitar a sus sesiones, por conducto de su Presidente, a los funcionarios federales, estatales o municipales que puedan contribuir a la mejor ejecución de los programas del Instituto, y

XXV. Las demás de carácter consultivo que les encomiende el Director General.

De acuerdo con este artículo del reglamento en cita, la segunda atribución de las comisiones incluye la opinión sobre los costos de los proyectos habitacionales.

En el mismo ordenamiento se establecen también otras funciones como son la proposición de medidas conducentes al mejor funcionamiento de los servicios del Instituto en la región correspondiente y la creación de comités para la atención de cuestiones específicas y la colaboración con todos los sectores interesados de la propia región de que se trate, en especial con las autoridades competentes, lo mismo federales que estatales y municipales, ambas tareas sobre la base de una sana descentralización que permita tomar en cuenta las peculiaridades de la propia región

o localidades que ésta involucre, o bien la facultad de verificar que las obras contratadas se ejecuten conforme a las especificaciones y calidades convenidas.

1.6.- Características

En los términos del artículo 2° de la Ley que crea al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Ley reglamentaria de la fracción XII del apartado A del artículo 123 constitucional y complementaria de la Ley Federal del Trabajo, en concreto, del Capítulo tres del título cuarto de la misma, el INFONAVIT es un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio. De acuerdo con otros preceptos de la Ley, así como correlacionado con otros ordenamientos legales, el INFONAVIT también tiene el carácter de organismo público descentralizado, de naturaleza eminentemente financiera, con fines habitacionales, de composición tripartita con competencia a nivel nacional y caracterizado como organismo fiscal autónomo.

A continuación se precisan las características peculiares del Instituto antes descritas:

a) El INFONAVIT como organismo público descentralizado:

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores es un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, como lo señala expresamente el artículo segundo de la ley que se comenta. A este respecto cabe mencionar que anteriormente se cuestionó si el carácter de servicio social resultaba equivalente o sinónimo de la expresión "organismo descentralizado", o bien si se trataba de un concepto diferente por lo que al consultar la Ley Orgánica de la Administración Pública este precepto se encuentra respaldado en el artículo 45 de la que a la letra dice:

"artículo 45.-Son Organismos descentralizados las entidades creadas por la ley o decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo

Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”.

De lo anterior es que se deduce que el concepto de “organismo social” quedo comprendido en el concepto legal de organismo descentralizado y por lo tanto pueden entenderse como sinónimos por así encontrarse estipulado.

Cabe mencionar que en el Diario Oficial de la Federación EL 14 DE MAYO DE 1986, se publicó LA LEY DE ENTIDADES PARAESTATALES como reglamentaria del artículo 90 de la Constitución y cuyo objetivo es regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, según dispone su artículo 1° en relación con el artículo 1° de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal para la determinación específica de las Entidades Paraestatales con lo cual se establece plena congruencia con el texto ya citado del artículo 45 de la ley última mencionada.

A mayor abundamiento el artículo 14 fracción II y III de la ley de entidades paraestatales, considera entre los objetivos de los organismos descentralizados:

“II.- La prestación de un servicio público o social ; o III.- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social”

Estos objetivos que corresponden sin duda , a la actividad del INFONAVIT.

b) EL INFONAVIT como organismo de competencia nacional

Se refiere a un organismo nacional, tanto por su origen normativo como por sus objetivos, ya que su actividad se despliega en toda la República y las obligaciones y derechos que corresponden a trabajadores y patrones , se extiende a todas las industrias y ramas de la actividad económica, tanto de carácter federal como de carácter local.

c) INFONAVIT como organismo fiscal autónomo

Este carácter se lo atribuye expresamente el artículo 30 de la ley de creación facultándolo en los términos del Código Fiscal de la Federación para determinar, en caso de incumplimiento el monto de las aportaciones habitacionales y de los descuentos omitidos por los patrones, señalar las bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida, requerir su pago y determinar los recargos que correspondan.

d) INFONAVIT- Organismo financiero.

El Instituto es un organismo preponderantemente financiero, toda vez que sus objetivos fundamentales se traducen en otorgar créditos, financiar la construcción de conjuntos habitacionales destinados a ser adquiridos por los trabajadores, mediante dichos créditos, así como entregar los depósitos que correspondan a los trabajadores derechohabientes o a sus beneficiarios en los términos y condiciones previstas por la normatividad aplicable. En todos estos casos como puede observarse la actividad institucional es esencialmente financiera, pues capta recursos, los administra y opera para su aplicación al cumplimiento de sus objetivos fundamentales.

e) EL INFONAVIT como organismo habitacional.

El INFONAVIT es un organismo habitacional considerando los objetivos anteriormente mencionados, pero que se confirma con la obligación que le impone su ley de creación en el artículo 4 en el sentido de que cuidara que sus actividades se realicen dentro de una política integrada y desarrollo urbano, para lo cual podrá coordinarse con otros organismos públicos. Ciertamente el carácter tripartita de la institución, contribuye a lograr una mayor autonomía de gestión, sin que ello signifique que actúe de una manera aislada dentro del concierto de las actividades de las instituciones nacionales, sino que con autodisciplina y responsabilidad institucional, llevada a cabo por sus propios órganos de gobierno se ajusta y se coordina con otros organismos públicos en general y con las dependencias y entidades que en alguna forma están relacionadas con la política de vivienda en particular.

f) INFONAVIT un organismo tripartita.

Es un organismo de composición tripartita, toda vez que en la integración de sus órganos de gobierno concurren representantes de los trabajadores, de los patrones, y del gobierno federal, según expresamente lo establece la fracción XII del apartado A del artículo 123 Constitucional, mismo tripartismo al cual ya nos hemos venido refiriendo.

El tripartismo ha probado ser una fórmula adecuada en la atención de los grandes problemas sociales, ya que la corresponsabilidad de los sectores interesados en su solución, garantiza un interés directo y permanente en la realización del mayor esfuerzo de todos y cada uno de ellos, lo que a resultado favorablemente en el funcionamiento de las instituciones así administradas, sin lugar a dudas puede afirmarse que el tripartismo fue un acierto que representa una fórmula de participación democrática basada en la solidaridad de las clases sociales entre sí y del gobierno, en la búsqueda de soluciones óptimas un problema social de la magnitud que representa la vivienda para los trabajadores.

Cabe mencionar que otra característica particular es la integración del Instituto atendiendo a su integración en la cual nos podemos percatar que el tripartismo sobresale, por lo tanto el carácter del INFONAVIT está determinado por la integración tripartita de sus órganos misma que ya fue descrita en el capítulo relativo a su integración.

CAPITULO 2.

MARCO JURIDICO

2.1.- Fundamento Constitucional.

El fundamento constitucional que contempla el nacimiento de una necesidad de proporcionar vivienda digna a los trabajadores es el artículo 123, que ya desde 1917 el constituyente decidió establecer, en diversas normas, las garantías que estimo esenciales para asegurar la dignidad en el trabajo, la igualdad de oportunidades y el acceso equitativo a los bienes materiales y culturales. Lo hizo viendo hacia el futuro, pero de acuerdo a las necesidades de aquella época. Así las disposiciones contenidas en el artículo 123 integran un conjunto de derechos mínimos a favor de la clase trabajadora que versaban de la siguiente manera:

“Artículo 123.- El congreso de la unión y las legislaturas de los estados, deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo.

XI.....

XII.- En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral en las fincas. Igualmente deberá establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

Si las negociaciones estuviera situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas”⁵

⁵ INSTITUTO del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Op Cit pag. 17.

Este artículo se mostraba un tanto oscuro en virtud de que daba la obligación de proporcionar vivienda sólo a aquellas empresas que tuvieran un número mayor a cien trabajadores mismo al que las empresas hacían caso omiso en virtud de que no obstante de estar regulada la obligación de la habitación también se prestaba a que los patrones lucran con este artículo en virtud de que les dice que podrán cobrar un determinado porcentaje de renta en donde si bien se estaba viendo favorecida la clase trabajadora también es cierto que este no tenía la posibilidad de convertirse en patrimonio propio del trabajador, por el contrario el día que el trabajador por alguna causa perdiera su empleo éste además de quedarse desempleado se quedaba sin resguardo habitacional.

En comparación con la posibilidad que proporciona el INFONAVIT actualmente, en donde les proporciona un crédito a los trabajadores de bajos recursos para la adquisición de un inmueble que a largo plazo se convertirá en su patrimonio sin que se vea en peligro al momento de terminar su relación laboral de perder dicho patrimonio.

Ante la necesidad por el avance que se estaba presentando en la época fue que se reforma el artículo 123 fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando la comisión permanente del H Congreso de la Unión declara que ha sido aprobada, y bajo el gobierno del Presidente Luis Echeverría manifiesta:

“LA COMISION PERMANENTE DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, en uso de facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos y previa aprobación del congreso de la Unión y de la totalidad de los congresos de los Estados, declara:

ARTICULO UNICO. Se reforma la fracción XII del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

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

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

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

*Queda prohibido en todo centro de trabajo, el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juegos de azar”.*⁸

En virtud de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 1972 y vigente a partir del primero de marzo del mismo año este derecho habitacional sufrió transformaciones fundamentales con el objeto de extender sus beneficios a la generalidad de la clase trabajadora en su conjunto, así como de

⁸ Diario Oficial de la Federación 14 de febrero de 1972.

generalizar también las obligación a cargo de las empresas, independientemente de sus dimensiones o de su importancia económica, mediante la creación de un fondo nacional de vivienda, integrado fundamentalmente por aportaciones de los mismos patrones, las cuales, a la vez constituirían depósitos acreditables a favor de los trabajadores, que permitirían establecer un sistema de financiamiento para otorgarle a los trabajadores crédito barato y suficiente para que adquieran vivienda en propiedad.

De esta manera podemos señalar los principios fundamentales que se desprenden del precepto constitucional que se comenta y cuyo objeto era:

1. Otorgamiento de un derecho habitacional a la clase trabajadora en su conjunto.
2. Generalización de la obligación habitacional a los patrones independientemente de que características particulares de cada empresa.
3. Establecimiento de un sistema financiero que permita a los trabajadores resolver su problema de vivienda de manera definitiva, a través de la propiedad y no de la simple posesión , mediante el otorgamiento de créditos baratos y suficientes.
4. Continuidad de los derechos habitacionales de los trabajadores en un mismo sistema habitacional , marginándolos de las contingencias inherentes a los cambios de patrón.
5. Integración de un fondo de ahorro que beneficia a los trabajadores que obtengan un crédito y aquellos que no obtengan este para la adquisición de su vivienda.

Por otro lado el segundo párrafo de la disposición constitucional que se comenta prevé la expedición de una ley para la creación de un organismo de integración

Por otro lado el segundo párrafo de la disposición constitucional que se comenta prevé la expedición de una ley para la creación de un organismo de integración tripartita que administre los recursos del Fondo Nacional de la vivienda, ley que sería expedida en los términos del Decreto publicado en el Diario Oficial de 24 de abril de 1972 y que se ocupa de regular también, como lo dice el precepto constitucional en comento, las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrían adquirir en propiedad habitaciones cómodas, baratas e higiénicas.

El último párrafo de la disposición constitucional que se comenta no tiene relación propiamente con el régimen del INFONAVIT, sino que reitera la disposición en el sentido de que las empresas ubicadas fuera de las poblaciones están obligadas además, a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

La modificación Constitucional que se propone corresponde a una evolución del derecho social que tiende a garantizar las condiciones mínimas de bienestar para la población mediante sistemas de solidaridad, mas que a través de la exigencia directa a una empresa determinada.

Se considero, no obstante, que debería conservarse en el nuevo texto de la fracción XII del apartado A del artículo 123, mismo que ya ha sido citado, las obligaciones consignadas para las empresas que se encuentren fuera de las localidades urbanas en el sentido de establecer escuelas, enfermerías, y demás servicios necesarios a la comunidad. Esto, tanto porque de lo contrario, se hubieran afectado otras disposiciones legislativas y realidades sociales, como porque se estimo prudente mantener vigentes los derechos respectivos de los trabajadores frente a empresas cuya ubicación geográfica los coloca en situaciones particulares.

Por otro lado otro de los preceptos constitucionales que marcan dentro de su apartado de garantías individuales es el artículo cuarto que establece en su párrafo cuarto:

“... Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo...”

Este precepto normativo establece el derecho a obtener una vivienda digna y decorosa y que será el estado quien proporcione los elementos necesarios para que esta garantía sea cumplida.

Cabe mencionar que el artículo 123 fracción XII apartado A también contempla el derecho a los trabajadores y este artículo si es claro al precisar de cual es una forma de obtener esta vivienda, en el cual manifiesta que será mediante aportaciones a un Fondo Nacional de Vivienda de los Trabajadores de bajos recursos, proporcionándoles una vivienda y una forma cómoda de pagarla, por medio de un crédito, también establece la obligación de los patrones de dar de alta a sus trabajadores en el INFONAVIT y a su vez aportar el 5 % de su salario.

La similitud que existe entre estos dos artículos es que en uno se establece el derecho a gozar de una vivienda digna y decorosa aclarando que el estado dará los instrumentos necesarios para que se cumpla con ella, lo cual ocurre de forma contraria en el artículo 123 de nuestra carta magna el cual si establece los derechos y obligaciones tanto de trabajadores como de patrones para poder dar cumplimiento a la norma establecida.

2.2.- Ley del INFONAVIT

Una vez aprobada y promulgada la reforma a la fracción XII del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos, se hacia necesaria la atención del Congreso de la Unión para que se ocupase de llevar a cabo el propósito planteado en el texto constitucional, mismo que marcaba la necesidad de contribuir para la creación de un Fondo Nacional de la Vivienda y los derechos que les

corresponden a los trabajadores; por lo que en la exposición de motivos se planteaba el siguiente texto:

"...Ahora, y en acatamiento del mandato constitucional que considera de utilidad social la expedición de una Ley para la creación de un organismo destinado a administrar el Fondo, me permito someter a vuestra soberanía este proyecto que propone el establecimiento del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

En el texto de la fracción XII del apartado A del artículo 123 constitucional en vigor, prescribe que el organismo cuya creación se propone este integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patrones. Disposición que obedece, en gran medida, al hecho de que el Fondo Nacional de la vivienda se instituye como un mecanismo de solidaridad social, de carácter nacional.

Con anterioridad a la reforma constitucional, la obligación de dotar de vivienda a los trabajadores debía cumplirse por diversos mecanismos que descansaban en las relaciones obrero-patronales. La creación de un sistema generalizado a la totalidad de la clase trabajadora en que concurrirán también con sus aportaciones todos los empresarios, exige, en cambio, la intervención del poder público en su administración.

Esta es la razón por la que el Instituto se define como un organismo de servicio social que, de ser creado por la Ley del Congreso de la Unión, quedara tipificado como un organismo fiscal autónomo....."⁹

Esto nos permite en esta exposición de motivos que se presenta la obligación de crear una ley que proteja los derechos de los trabajadores y que a su vez se

⁹ INSTITUTO del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Op Cit, pag 54.

encuentre tutelada por el gobierno quien es el encargado de observar que se cumpla la obligación por parte del patrón de proporcionar vivienda a los trabajadores.

Por otro lado cabe recordar la integración del INFONAVIT que la mayor parte de las Instituciones que cuentan con una integración de este modo obtienen mejores resultados en relación a que cumplen con una norma jurídica, satisfacen la necesidad de la clase trabajadora y además vincula las relaciones obrero patronales. Tal es el caso que el instituto es creado haciendo un análisis del funcionamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social cuya integración es similar a la del Instituto.

Fue así como se planeó la creación de la LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, misma que entró en vigor el 22 de abril de 1972 en la cual se establece que el instituto será quien guarde los fondos de los trabajadores para la adquisición de un crédito, la obligación patronal de dar su aportación y de los derechos de los trabajadores a una vivienda digna y decorosa, razón por la cual fue creada la ley en comento y misma que se integra por 70 artículos, dentro de los cuales resalta el artículo 1°, que establece que el ámbito material de aplicación de esta ley, será de observancia federal; el artículo 2° que dota al Instituto de personalidad jurídica y patrimonio propios, y que tendrá su domicilio en la ciudad de México.

El artículo 3° de la Ley en cita, establece el objeto Instituto, el cual es la administración de los recursos del Fondo Nacional de la vivienda y del que nos ocuparemos en el capítulo IV de este trabajo.

Respecto del patrimonio del INFONAVIT, establecido por el artículo 5°, el elemento fundamental que integra el patrimonio del Instituto está constituido por:

1. Con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal;
2. Cantidades y comisiones que obtenga por los servicios que preste.

3. Con los montos que se obtengan de las actualizaciones, recargos, sanciones y multas;
4. Con los bienes y derechos que adquiriera por cualquier título, y
5. Con los rendimientos que obtenga de la inversión de los recursos a que se refiere este artículo.

Así mismo tienen relación con el artículo antes mencionado los artículos 123 Constitucional en su apartado A fracción XII mismo que establece la obligación patronal de proporcionar habitación a los trabajadores a través de su aportación al Fondo Nacional de la Vivienda, mismo que da origen a la creación del Instituto; el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo, que refiere que las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda será el 5 % del salario integrado que perciba cada uno de los trabajadores, en relación con el artículo 29 de la ley del Instituto, que establece la obligación de los patrones ante el INFONAVIT de efectuar aportaciones por los trabajadores que tengan a su servicio; artículo 43 de la misma ley que hace mención a la administración de los recursos del Instituto; artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública que establece que el INFONAVIT es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio; artículo 15 párrafo IV de la Ley de Entidades Paraestatales que establece la obligación de los organismos descentralizados de precisar las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio; artículo 52 de la misma ley, mismo que hace mención la autonomía de las Entidades Paraestatales para manejar sus propios recursos.

Los artículos 6 al 27° de la ley en comento hacen mención de la integración y facultades que tendrán los miembros integrantes del instituto, mismas que fueron detalladas en el capítulo 1° de este trabajo de investigación.

En virtud de la relación obrero patronal que existe con el Instituto por ser un órgano integrante del INFONAVIT, el artículo 29 menciona las obligaciones que tiene el patrón entre las cuales se encuentran:

1.- Inscribirse e inscribir a sus trabajadores. Dar los avisos de cambio de domicilio, denominación, razón social, aumento o disminución de obligaciones fiscales, suspensión o reanudación de actividades, clausura, fusión escisión , enajenación, declaración de quiebra, suspensión de pagos entre otros. Solicitar a los nuevos trabajadores su número de clave única de registro de población.

2.- Determinar el monto de las aportaciones de sus trabajadores (5% sobre el salario); abonar las aportaciones en las subcuentas de vivienda, las aportaciones las pagara el patrón mientras exista relación laboral.

3.-Descontar a los trabajadores el pago para cubrir los prestamos otorgados por el instituto e informar el importe de dichos descuentos.

4.- Proporcionar información para que se determinen por parte del Instituto las obligaciones a cubrir con el mismo.

5.- Permitir inspecciones y visitas domiciliarias que practique el Instituto.

6.- Atender los requerimientos de pago y de información que haga el Instituto.

7.- Expedir constancias a sus trabajadores por los días trabajados y salarios percibidos.

8.- Informar al Instituto sobre su situación fiscal.

9.- Las demás que prevea la ley.

Relacionados con este mismo artículo se encuentran los artículos, 31, que contempla las bases para la inscripción de patrones y trabajadores ante el INFONAVIT; 32, Derecho del trabajador de solicitar su inscripción ante el INFONAVIT; 33, Inscripción del INFONAVIT de trabajadores y patrones sin que medie previa gestión; 34, derecho del trabajador a obtener información sobre el monto de las aportaciones a su favor; 35, periodicidad en el entero de las aportaciones.

En virtud de que el INFONAVIT tiene como característica el ser un organismo fiscal autónomo y tomando en consideración lo establecido en el artículo anterior el artículo 30 regula la normatividad para el cobro de aportaciones, por ejemplo:

1.- Determina en caso de incumplimiento el importe de aportaciones patronales y los descuentos omitidos, calcula su actualización y fija los recargos que e generen. Para ello se apoya con la practica de visitas domiciliarias, auditorias e inspecciones a los patrones.

Por otro lado dicho artículo contempla la prescripción para hacer exigibles las disposiciones de la ley y la determinación de las aportaciones y sus accesorios en un término de 5 años siempre y cuando se interponga el recurso de inconformidad contemplado por la ley o se entable juicio ante el tribunal fiscal de la federación.

2.- Faculta al Instituto para recibir pagos de las cuotas conforme a los dispuesto por la ley del seguro social y la ley de aportaciones y descuentos de vivienda del fondo nacional de la vivienda.

3.- Realizar por si o por conducto de la Secretaría de Hacienda el cobro y ejecución de las aportaciones patronales y descuentos omitidos conforme a las reglas del Código Fiscal de la Federación.

4.- Resolver los recursos relativos del Procedimiento Administrativo de Ejecución así como las solicitudes de prescripción y caducidad promovidas por patrones.

- 5.- Requerir a los patrones que incumplan con las obligaciones de esta ley, la información para determinar la relación laboral y el monto de aportaciones omitidas.
- 6.- Determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones.
- 7.- Ordenar y practicar, en los casos de sustitución patronal las investigaciones correspondientes.
- 8.- Revisar los dictámenes formulados por los contadores públicos sobre el cumplimiento de las disposiciones de esta ley y sus reglamentos.
- 9.- Hacer efectivas las garantías establecidas en su favor .
- 10.- Conocer y resolver las solicitudes de devolución y compensación de las cantidades pagadas en exceso o indebidamente.
- 11.- Las demás previstas en la ley.

Los artículos 34 a 41 hablan de la regulación de las aportaciones de los trabajadores y la operación de las subcuentas de vivienda.

El artículo 42 refiere como se canalizarán los recursos del INFONAVIT mismos que se llevan a cabo conforme a los siguientes aspectos:

- 1.- En línea uno. Es el financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales que serán adquiridos por trabajadores con créditos otorgados por el Instituto.

2.- Otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor en el Instituto en las siguientes modalidades:

- a) Línea 2; adquisición en propiedad de habitaciones.
- b) Línea 3; construcción de vivienda.
- c) Línea 4; reparación, ampliación o mejora de habitaciones.
- d) Línea cinco; pago de pasivos adquiridos por los conceptos anteriores

3.- Pago de capital e intereses de la subcuenta de vivienda de los trabajadores.

4.- Cubrir gastos de administración operación y vigilancia del Instituto.

5.- Inversión de muebles e inmuebles para alcanzar su objeto social

6.- Todas las erogaciones relacionadas con su objeto.

Al respecto se relacionan con este artículo los artículos 3°, objetivos del Fondo Nacional de Vivienda; artículo 40, causales de procedencia de entrega de fondo de ahorro; artículo 43, administración de los recursos del INFONAVIT; 44, característica, condiciones y términos para el otorgamiento de créditos individuales; 45 Bases para la asignación global de los financiamientos por regiones y localidades y otorgamiento de los diversos tipos de crédito; 46, criterios para la aplicación y distribución de los recursos por regiones y localidades; 47, criterios para el otorgamiento de créditos habitacionales; 48, determinación del monto máximo de los créditos; 64, prohibición al Instituto en la administración, operación y mantenimiento de conjuntos habitacionales; 66, atribuciones de la Secretaría de Hacienda y de la comisión Nacional Bancaria y de Seguros para interactuar con el instituto en los programas financieros y en las operaciones contables, respectivamente. Cabe mencionar que los artículos antes mencionados son de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

El artículo 67 contempla que los fondos de las subcuentas de vivienda no podrán ser objeto de compensación sesión o embargo excepto cuando se trate de créditos con cargo al fondo nacional de vivienda.

El artículo 68 refiere que el Instituto carece de obligación para constituir depósitos o fianzas legales.

El artículo 69 establece que el Instituto podrá celebrar convenios con las autoridades federales, estatales y municipales para el cumplimiento de sus funciones.

Finalmente tenemos el artículo 70 que refiere la excepción del Instituto para ser sujeto de contribuciones federales, sin embargo si cubrirá el pago de impuestos y derechos de carácter municipal como cualquier causante.

2.3.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Esta ley se publica en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, mediante decreto aprobado por el C. Presidente José López Portillo, sin embargo, fue hasta 1981 cuando se reglamenta esta, toda vez que el 14 de abril de 1981 se da una reforma a la Constitución mediante la cual manifiesta la necesidad de expedir una Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y no obstante de no estar sustentada en nuestra carta magna la ley orgánica a la cual nos estamos refiriendo ya llevaba cuatro años de haber entrado en vigor, el artículo que la reglamenta es el artículo 90 constitucional mismo que la letra dice:

“Artículo 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”

Dentro del marco jurídico que normaliza al INFONAVIT nos encontramos que la Ley Orgánica de la Administración Pública, en algunos artículos mismos que citamos a continuación tiene relación con la normatividad del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, tal es el caso del artículo tercero que a la letra dice:

“ARTÍCULO 3o.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

I. Organismos descentralizados;

II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

III. Fideicomisos.

Este artículo tiene relación con el artículo 2° de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, mismo que se refiere a la creación del INFONAVIT por lo que la ley que nosotros estamos citando en su artículo tercero hace la clasificación de las entidades de la administración pública paraestatal, lo cual nos permite observar que este artículo está totalmente ligado y relacionado con la creación del instituto.

De acuerdo a la estructura del INFONAVIT tomando en cuenta que entra dentro del grupo de entidad paraestatal, por ser un organismo que depende de forma indirecta del gobierno en su integración tripartita cabe mencionar que actualmente la descentralización mexicana equivale a lo que la ley denomina administración pública paraestatal; misma que comprende organismos descentralizados en sentido estricto,

entes autónomos, empresas de participación estatal y fideicomisos mismos que presentan una serie de variantes.

A partir del 21 de abril de 1981, fecha en que se publicó la reforma al artículo 90 constitucional, y en la que se señala claramente que la administración pública será centralizada y paraestatal.

Otro de los artículos que se encuentran regulándola función del INFONAVIT es el artículo 9° que a la letra dice:

“ARTÍCULO 9o.- Las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo. establezca el Ejecutivo Federa.”

Este artículo establece la sujeción de las actividades de las paraestatales a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo establecido por el ejecutivo federal, este artículo se encuentra relacionado con el artículo 4° de la Ley del INFONAVIT que refiere la forma de operar del Instituto, así mismo se relaciona con el artículo 5 de la Ley de Entidades Paraestatales, que hace mención a la forma en que deberán actuar sus órganos de acuerdo a lo establecido en dicho artículo.

Continuando con dicha relación del marco jurídico del INFONAVIT, tomando en consideración que otra de sus características es que es un órgano fiscal autónomo, por lo tanto las actividades de la Secretaría de hacienda y Crédito Público también se relacionan con el Instituto en el artículo 31 que a la letra dice:

“ARTÍCULO 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

1. Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;

II. *Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal;*

III. *Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;*

IV. *(Derogada);*

V. *Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;*

VI. *Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;*

VII. *Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito;**

VIII. *Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito;*

IX. *Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que no competa a otra Secretaría;*

X. *Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y con la participación de las dependencias que corresponda;*

XI. *Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;*

XII. *Organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera;*

XIII. *Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;*

XIV. *Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;*

XV. Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República;

XVI. Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal;

XVII. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos;

XVIII. Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;

XIX. Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica, así como establecer las normas y procedimientos para su organización, funcionamiento y coordinación;

XX. Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del Informe Presidencial e integrar dicha documentación;

XXI. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas de la Administración Pública Federal;

XXII. (Derogada);

XXIII. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación;

XXIV. Ejercer el control presupuestal de los servicios personales y establecer normas y lineamientos en materia de control del gasto en ese rubro, y

XXV. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos”.

Esta secretaría a lo largo de la historia de México en una de las primeras en ser creada dentro de la Administración Pública, lo cual ha tenido como consecuencia varios cambios, producto de esos cambios son algunas tareas que tiene asignadas en la actualidad.

Tal como lo establece el artículo 66 de la ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores la Secretaría de Hacienda y Crédito público tendrá la facultad de vigilar los programas financieros del Instituto así como lo financiamientos que este reciba; estos últimos deberán ser aprobados por la Secretaría.

El siguiente artículo nos maneja las atribuciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de las cuales solo las fracciones I y XVI tienen relación con el tema que estamos tratando observemos:

"ARTÍCULO 40.- A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos;

XVI. Establecer la política y coordinar los servicios de seguridad social de la administración pública federal, así como intervenir en los asuntos relacionados con el seguro social en los términos de la ley..."

La primera fracción establece la obligación de la secretaria de observar el cumplimiento del artículo 123 de la Constitución, recordemos que este artículo es el fundamento legal mediante el cual se crea el Instituto y menciona las bases para el funcionamiento de este, por lo tanto es de gran importancia.

En lo respecta a la fracción XVI, del artículo en cita menciona la coordinación con otros organismos para abastecer la seguridad social de la administración pública federal.

Finalmente el último artículo que sustenta el presente trabajo es el artículo 45 de la ley en comento misma que se traduce de la siguiente manera.

“ARTÍCULO 45.- *Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”.*

Cabe mencionar que las principales características de los organismos descentralizados son:

- 1.- Son creadas por la ley del congreso o por decreto del presidente de la república
- 2.- El derecho positivo les reconoce una personalidad jurídica propia distinta de la del estado.
- 3.- Como una consecuencia de la característica anterior, dichos organismos cuentan con patrimonio propio.
- 4.- Realizan función administrativa, es decir su objeto, en tanto persona moral o colectiva, se refiere a cometidos estatales de naturaleza administrativa.
- 5.- Existe un control por parte del estado, sobre su actuación.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores es un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio, por lo tanto, es un organismo descentralizado ya que esta es una de sus principales características y además cuenta con las antes mencionadas para ser considerado organismo descentralizado.

Cabe mencionar que el presente artículo se encuentra relacionado con el artículo 5° de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la vivienda para los trabajadores que maneja la forma en que se integra el patrimonio de dicho Instituto tal como ya ha quedado expresado.

2.4.- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Dentro del marco jurídico del INFONAVIT de acuerdo a su integración como ya se mencionaba con anterioridad es un organismo descentralizado y en atención a ello se encuentra reglamentado por la Ley de Entidades Paraestatales aprobada mediante decreto del C. Presidente Miguel de la Madrid, primeramente empezaremos por hacer mención del artículo 5° el cual se traduce de la siguiente manera:

“Artículo 5o.- El Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y los demás organismos de estructura análoga que hubiere, se seguirán rigiendo por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas se sujetarán a las disposiciones de la presente Ley.

Aquellas entidades que además de Órgano de Gobierno, Dirección General y Órgano de Vigilancia cuenten con patronatos, comisiones ejecutivas o sus equivalentes, se seguirán rigiendo en cuanto a estos órganos especiales de acuerdo a sus leyes u ordenamientos relativos.”

Este artículo señala un régimen de excepción con el INFONAVIT por cuanto al funcionamiento de sus órganos de gobierno y de vigilancia, tiene relación con los artículos 2, 3, 4, 7,9,12, 17, de la Ley del INFONAVIT mismos que ya fueron analizados.

Sin embargo, cabe mencionar que el artículo 5° es un tanto oscuro toda vez que no aclara a que se refiere con estructura análoga, para estimar los demás organismos que seguirán regidos por las leyes específicas, lo cual traería como consecuencia que se tomaran decisiones que no se encuentran reguladas, toda vez que desde el

acuerdo de 1977 que se relacionaba con la sectorización de las paraestatales, el gobierno mexicano excluyó a las entidades del sistema de seguridad social, aunque ejerce sobre este otro tipo de tutela administrativa no resuelve en sí el caso concreto.

“Artículo 15.- En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos:

I. La denominación del organismo;

II. El domicilio legal;

III. El objeto del organismo conforme a lo señalado en el Artículo 14 de esta Ley;

IV. Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento;

V. La manera de integrar el Órgano de Gobierno y de designar al Director General así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;

VI. Las facultades y obligaciones del Órgano de Gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables;

VII. Las facultades y obligaciones del Director General, quien tendrá la representación legal del Organismo;

VIII. Sus Órganos de Vigilancia así como sus facultades; y

IX. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

El órgano de Gobierno deberá expedir el Estatuto Orgánico en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo.

El estatuto Orgánico deberá inscribirse en el Registro Público de organismos descentralizados.

En la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la Ley o Decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación”.

Este artículo establece los elementos que deberán contener las leyes o decretos que crean un organismo descentralizado, dicho artículo contiene la obligación expresa para que el congreso de la unión o el poder ejecutivo federal considere los elementos mínimos que deberán de observar para la creación de un organismo descentralizado. Para el caso concreto del INFONAVIT los elementos preceptuados por este artículo se encuentran contemplados por la ley del Instituto (artículos 1 al 30).

“Artículo 17.- La administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un Órgano de Gobierno que podrá ser una Junta de Gobierno o su equivalente y un Director General”.

Este artículo guarda relación directa con el artículo 6° y 7° de la Ley del INFONAVIT, ya que estos últimos establecen los órganos de gobierno como ya quedo precisado en el capítulo primero.

Otros artículos relacionados con el marco jurídico del INFONAVIT son los que se citan a continuación:

“Artículo 22.- Los directores generales de los organismos descentralizados, en lo tocante a su representación legal, sin perjuicio de las facultades que se les otorguen en otras leyes, ordenamientos o estatutos, estarán facultados expresamente para:

1. Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes a su objeto;

II. Ejercer las más amplias facultades de dominio, administración, y pleitos y cobranzas, aún de aquellas que requieran de autorización especial según otras disposiciones legales o reglamentarias con apego a esta Ley, la ley o decreto de creación y el estatuto orgánico;

III. Emitir, avalar y negociar títulos de crédito;

IV. Formular querellas y otorgar perdón;

V. Ejercitar y desistirse de acciones judiciales inclusive del juicio de amparo;

VI. Comprometer asuntos en arbitraje y celebrar transacciones;

VII. Otorgar poderes generales y especiales con las facultades que les competan, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial. Para el otorgamiento y validez de estos poderes, bastará la comunicación oficial que se expida al mandatario por el Director General. Los poderes generales para surtir efectos frente a terceros deberán inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados; y

VIII. Sustituir y revocar poderes generales o especiales.

Los directores generales ejercerán las facultades a que se refieren las Fracciones II, III, VI y VII bajo su responsabilidad y dentro de las limitaciones que señale el estatuto orgánico que autorice el Órgano o Junta de Gobierno.

Artículo 59.- *Serán facultades y obligaciones de los directores generales de las entidades, las siguientes:*

I. Administrar y representar legalmente a la entidad paraestatal;

II. Formular los programas institucionales de corto, mediano y largo plazo, así como los presupuestos de la entidad y presentarlos para su aprobación al Órgano de Gobierno. Si dentro de los plazos correspondientes el Director

General no diere cumplimiento a esta obligación, sin perjuicio de su correspondiente responsabilidad, el Órgano de Gobierno procederá al desarrollo e integración de tales requisitos;

III. *Formular los programas de organización*

IV. *Establecer los métodos que permitan el óptimo aprovechamiento de los bienes muebles e inmuebles de la entidad Paraestatal;*

V. *Tomar las medidas pertinentes a fin de que las funciones de la entidad se realicen de manera articulada, congruente y eficaz;*

VI. *Establecer los procedimientos para controlar la calidad de los suministros y programas de recepción que aseguren la continuidad en la fabricación, distribución o prestación del servicio;*

VII. *Proponer al Órgano de Gobierno el nombramiento o la remoción de los dos primeros niveles de servidores de la entidad, la fijación de sueldos y demás prestaciones conforme a las asignaciones globales del presupuesto de gasto corriente aprobado por el propio Órgano;*

VIII. *Recabar información y elementos estadísticos que reflejen el estado de las funciones de la entidad paraestatal para así poder mejorar la gestión de la misma;*

IX. *Establecer los sistemas de control necesarios para alcanzar las metas u objetivos propuestos;*

X. *Presentar periódicamente al Órgano de Gobierno el informe del desempeño de las actividades de la entidad, incluido el ejercicio de los presupuestos de ingresos y egresos y los estados financieros correspondientes. En el informe en los documentos de apoyo se cotejarán las metas propuestas y en los compromisos asumidos por la dirección con las realizaciones alcanzadas;*

XI. *Establecer los mecanismos de evaluación que destaquen la eficiencia y la eficacia con que se desempeñe la entidad y presentar al Órgano de Gobierno por lo menos dos veces al año la evaluación de gestión con el detalle que previamente se acuerde con el Órgano y escuchando al Comisario Público;*

XII. *Ejecutar los acuerdos que dicte el Órgano de Gobierno;*

XIII. *Suscribir, en su caso, los contratos colectivos e individuales que regulen las relaciones laborales de la entidad con sus trabajadores; y*

XIV. *Las que señalen las otras Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos y demás disposiciones administrativas aplicables con las únicas salvedades a que se contrae este ordenamiento”.*

Estos artículos tienen relación directa con el artículo 23 de la ley del INFONAVIT, toda vez que este último artículo habla de las facultades del director del Instituto específicamente y el artículo en cita habla en general de las facultades de los directores generales de los organismos descentralizados.

“Artículo 23.- *Para acreditar la personalidad y facultades según el caso, de los miembros del Órgano de Gobierno, del Secretario y Prosecretario de éste, del Director General y de los apoderados generales de los organismos descentralizados, bastará con exhibir una certificación de la inscripción de su nombramiento o mandato en el Registro Público de Organismos Descentralizados”.*

El artículo antes citado establece como deben acreditar la personalidad y facultades los órganos de gobierno, bastando con exhibir una certificación de su nombramiento expedido por el Registro Público de Organismos Descentralizados que llevara la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en términos de los artículos 24, 25, 26 y 27 de la Ley en cita, aunque la ley del INFONAVIT no menciona este requisito es indispensable que lo reúnan todos los órganos de gobierno del Instituto.

Otros preceptos normativos que hacen alusión a esta ley son el artículo 47, 49 y 58 que se traducen así:

“Artículo 47.- Las entidades paraestatales, para su desarrollo y operación, deberán sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales que se deriven del mismo y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizadas. Dentro de tales directrices las entidades formularán sus programas institucionales a corto, mediano y largo plazos. El Reglamento de la presente Ley establecerá los criterios para definir la duración de los plazos”

“Artículo 49.- El programa institucional de la entidad paraestatal se elaborará para los términos y condiciones a que se refiere el Artículo 22 de la Ley de Planeación y se revisará anualmente para introducir las modificaciones que las circunstancias le impongan”.

Artículo 58.- Los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, tendrán las siguientes atribuciones indelegables:

I. Establecer en congruencia con los programas sectoriales las políticas generales y definir las prioridades a las que deberá sujetarse la entidad paraestatal relativas a producción, productividad, comercialización, finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y administración general;

II. Aprobar los programas y presupuestos de la entidad paraestatal, así como sus modificaciones, en los términos de la legislación aplicable. En lo tocante a los presupuestos y a los programas financieros, con excepción de aquellos incluidos en el Presupuesto de Egresos Anual de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, bastará con la aprobación del Órgano de Gobierno respectivo;

III. *Fijar y ajustar los precios de bienes y servicios que produzca o preste la entidad paraestatal con excepción de los de aquellos que se determinen por acuerdo del Ejecutivo Federal;*

IV. *Aprobar la concertación de los préstamos para el financiamiento de la entidad paraestatal con créditos internos y externos, así como observar los lineamientos que dicten las autoridades competentes en materia de manejo de disponibilidades financieras. Respecto a los créditos externos se estará a lo que se dispone en el Artículo 54 de esta Ley;*

V. *Expedir las normas o bases generales con arreglo a las cuales, cuando fuere necesario, el Director General pueda disponer de los activos fijos de la entidad que no correspondan a las operaciones propias del objeto de la misma;*

VI. *Aprobar anualmente previo informe de los comisarios, y dictamen de los auditores externos, los estados financieros de la entidad paraestatal y autorizar la publicación de los mismos;*

VII. *Aprobar de acuerdo con las leyes aplicables y el reglamento de esta Ley, las Políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deba celebrar la entidad paraestatal con terceros en obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles. El Director General de la Entidad y en su caso los servidores públicos que deban intervenir de conformidad a las normas orgánicas de la misma realizarán tales actos bajo su responsabilidad con sujeción a las directrices fijadas por el Órgano de Gobierno.*

VIII. *Aprobar la estructura básica de la organización de la entidad paraestatal, y las modificaciones que procedan a la misma. Aprobar asimismo y en su caso el estatuto orgánico tratándose de organismos descentralizados;*

IX. *Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, los convenios de fusión con otras entidades;*

X. *Autorizar la creación de comités de apoyo;*

XI. *Nombrar y remover a propuesta del Director General, a los servidores públicos de la entidad paraestatal que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas inferiores a la de aquél, aprobar la fijación de sus sueldos y prestaciones, y a los demás que señalen los estatutos y concederles licencias;*

XII. *Nombrar y remover a propuesta de su Presidente, entre personas ajenas a la entidad, al Secretario quien podrá ser miembro o no del mismo; así como designar o remover a propuesta del Director General de la entidad al Prosecretario del citado Órgano de Gobierno, quien podrá ser o no miembro de dicho órgano o de la entidad;*

XIII. *Aprobar la constitución de reservas y aplicación de las utilidades de las empresas de participación estatal mayoritaria. En los casos de los excedentes económicos de los organismos descentralizados, proponer la constitución de reservas y su aplicación para su determinación por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto;*

XIV. *Establecer, con sujeción a las disposiciones legales relativas, sin intervención de cualquiera otra dependencia, las normas y bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que la entidad paraestatal requiera para la prestación de sus servicios, con excepción de aquellos inmuebles de organismos descentralizados que la Ley General de Bienes Nacionales considere como del dominio público de la Federación. El Reglamento de la presente Ley establecerá los procedimientos respectivos;*

XV. *Analizar y aprobar en su caso, los informes periódicos que rinda el Director General con la intervención que corresponda a los Comisarios;*

XVI. *Acordar con sujeción a las disposiciones legales relativas los donativos o pagos extraordinarios y verificar que los mismos se apliquen precisamente a los fines señalados, en las instrucciones de la coordinadora del sector correspondiente; y*

XVII. *Aprobar las normas y bases para cancelar adeudos a cargo de terceros y a favor de la entidad paraestatal cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro, informando a la Secretaría de Programación y Presupuesto, por conducto de la coordinadora de Sector”.*

Estos artículos se relacionan con el artículo 4 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la vivienda, que establece la obligación del Instituto de coordinarse con otros organismos públicos en función a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas sectoriales que se deriven del mismo conforme al Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Por lo que respecta al artículo 58 este además de relacionarse con el artículo 4 de la misma ley también se relaciona con el 6 y 7, mismos que ya fueron tratados.

Finalmente nos encontramos con los artículos 61 y 62 citados a continuación:

“Artículo 61.- La responsabilidad del control a interior de los organismos descentralizados se ajustará a los siguientes lineamientos:

I. Los órganos de gobierno controlarán la forma en que los objetivos sean alcanzados y la manera en que las estrategias básicas sean conducidas; deberán atender los informes que en materia de control y auditoría les sean turnados y vigilarán la implantación de las medidas correctivas a que hubiere lugar;

II. Los Directores Generales definirán las políticas de instrumentación de los sistemas de control que fueren necesarios; tomarán las acciones correspondientes para corregir las deficiencias que se detectaren y presentarán al Órgano de Gobierno informes periódicos sobre el

cumplimiento de los objetivos del sistema de control, su funcionamiento y programas de mejoramiento; y

III. Los demás servidores públicos del organismo responderán dentro del ámbito de sus competencias correspondientes sobre el funcionamiento adecuado del sistema que controle las operaciones a su cargo”.

“Artículo 62.- *Los órganos de control interno serán parte integrante de la estructura de las entidades paraestatales. Sus acciones tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión de la entidad; desarrollarán sus funciones conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de la cual dependerán los titulares de dichos órganos y de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de acuerdo a las bases siguientes:*

I.- Recibirán quejas, investigarán y, en su caso, por conducto del titular del órgano de control interno o del área de responsabilidades, determinarán la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la entidad e impondrán las sanciones aplicables en los términos previstos en la ley de la materia, así como dictarán las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos de la entidad respecto de la imposición de sanciones administrativas.

Dichos órganos realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante los diversos Tribunales Federales, representando al Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;

II. Realizarán sus actividades de acuerdo a reglas y bases que les permitan cumplir su cometido con autosuficiencia y autonomía; y

III. Examinarán y evaluarán los sistemas, mecanismos y procedimientos de control; efectuarán revisiones y auditorías, vigilarán que el manejo y aplicación de los recursos públicos se efectúe conforme a las disposiciones

aplicables; presentarán al Director General, al Órgano de Gobierno y a las demás instancias internas de decisión, los informes resultantes de las auditorias, exámenes y evaluaciones realizados”.

Los artículos antes citados tiene relación con los numerales 17, 18, 19 y 20 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores, ya que , en ambos ordenamientos se aprecia la regulación de la vigilancia, tanto de las entidades paraestatales como del Instituto, cabe hacer mención que la de entidades paraestatales establece los lineamientos de observancia obligatoria para los organismos que regula, mientras que la del Instituto a cota la vigilancia del mismo.

CAPITULO 3.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

3.1.- ¿Que es la Administración Pública?

Analizaremos algunos de los conceptos emitidos por los tratadistas de Derecho Administrativo:

El Doctor Acosta Romero define a la administración Pública como:

“La parte de los órganos del Estado que dependen directamente o indirectamente, del poder ejecutivo, tiene a su cargo la Actividad Estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos personales, elementos patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos”¹⁰

Por otro lado, el autor Rafael Martínez Morales, define:

“La administración Pública es el objeto de estudio de la disciplina denominada administración Pública (La disciplina y su objeto de estudio coinciden en su denominación), esta última presenta sustanciales diferencias de especialización con otras disciplinas que le es afín, La administración de empresas. Dichas diferencias explican en función de los entes hacia los cuales ella se dirige, entes cuya organización y cuyas actividades difieren en virtud de sus objetivos y de los actores en los que se desenvuelven. La sistemática a que responden sus planteamientos teóricos y prácticos, por ende, también son diferentes ambas, sin embargo, guardan cierta unidad terminológica para referirse a aspectos que, de una u otra forma le son comunes de ahí que la una o la otra emplean expresiones,

¹⁰ ACOSTA ROMERO Miguel Ángel, Teoría General del Derecho Administrativo, 7ª Edición, Editorial Porrúa, México 2002, P. 260.

como organización, planeación, control, evaluación, selección de personal, dirección, etc...”

“La administración Pública es una corporación de individuos, los cuales han de ser conducidos adecuadamente al logro eficiente de determinados resultados. Finalmente nos referimos a la tesis que considera a la Administración Pública un instrumento fundamental dentro de la actividad política del Estado, toda vez que por su medio se ejerce principalmente el poder.”¹¹

De acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano, del Instituto de Investigaciones Jurídicas, la Administración Pública se define como:

“ .. aquella parte del poder ejecutivo a cuyo cargo esta la responsabilidad de desarrollar la función administrativa de esta manera, la administración puede entenderse desde dos puntos de vista: Uno Orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, según el cuál debe de entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos. Con frecuencia suele identificarse a la función administrativa, como la actividad de prestación de servicios públicos tendentes a satisfacer necesidades de la colectividad.”¹²

Considerando lo anterior, debemos comprender a la Administración Pública como Un conjunto de órganos del Estado que dependen de forma directa o indirecta del Poder Ejecutivo, mismo que se encarga de la administración del poder para garantizar la gobernabilidad de un Estado, auxiliándose de los órganos que lo integran para el mejor despacho de los asuntos.

¹¹ MARTINEZ MORALES Rafael I, Derecho Administrativo Primer y Segundo Curso, Cuarta Edición, Editorial Oxford, México 2000, páginas 46 y 48

¹² INSTITUTO de Investigaciones Jurídicas , UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo A - C Editorial Porrúa, México 2004., pag.125 –126

En México el Poder Ejecutivo es unipersonal, es decir, se deposita en el Presidente de la República, en virtud del sistema Federal que caracteriza a nuestro Estado, existen tres niveles de gobierno: El Municipal, El Estatal y el Federal, en los cuales encontramos su respectivo nivel administrativo.

Cabe mencionar que existen 2 puntos de vista a los que se acude para definir la materia que integra la Administración Pública, los cuáles llevan por nombre: Orgánico, y Dinámico o Funcional.

El orgánico establece que el objeto de la ciencia de la administración lo componen los integrantes que dependen del poder ejecutivo, este incluye secretarías, órganos descentralizados, comisiones, empresas públicas, entre otros.

En el dinámico funcional, la materia de la ciencia de la Administración esta constituida por aquellas acciones del poder público, cuya naturaleza sea materialmente administrativa, por lo que en síntesis, decimos que el anterior concepto se refiere al objeto de estudio del quehacer estatal que se realiza de forma administrativa.

La administración Pública la clasifican en:

a) Activa. Es aquella mediante la cuál los entes producen y ejecutan actos administrativos.

b) Contenciosa. En esta clasificación, los órganos del poder ejecutivo se encuentran facultados para resolver conflictos entre los particulares y el estado.

c) Federal, Local y Municipal. De acuerdo con la Constitución Política Mexicana, atiende 3 niveles de gobierno existentes en nuestro sistema jurídico mexicano.

d) Centralizada y Paraestatal. Se refiere a 2 tipos de administración pública, previstos en el artículo 90 Constitucional, y de los cuales se describirán mas adelante.

3.2.- Fundamento Constitucional de la Administración Pública.

Se debe precisar que la Administración Pública tanto Centralizada y Descentralizada se rigen por un conjunto de normas a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, La Ley Federal de Entidades Paraestatales, Los Reglamentos Interiores, Los Reglamentos de Organización y Métodos, las circulares, acuerdos, Instrucciones y demás normas aplicables.

Sin embargo, el fundamento constitucional mediante el cual se encuentra contemplada la Administración Pública Federal, es el artículo 90 Constitucional mismo que a la letra dice:

“Artículo 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”.

El artículo 90 de nuestra Carta Magna precisa que la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso de la Unión, la que distribuirá los negocios del orden administrativo que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y departamentos administrativos, y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales, cabe mencionar que el anterior concepto tiene relación con la administración descentralizada, este artículo se

encuentra sustentado en la Ley Orgánica de Administración Pública Federal publicada en el D.O.F. el 29 de diciembre de 1976.

3.3.- División de la Administración Pública

La ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 29 de diciembre de 1976, misma que entro en vigor el primero de enero de 1977, es la que refiere la división de la Administración Pública Federal, en dos grupos perfectamente definidos:

Los que pertenecen a la Administración Pública federal centralizada y los que la realizan en forma de Administración Pública Paraestatal.

Primeramente vamos a conceptuar a la primera de estas,

a) Centralizada.

Existen reglas de derecho administrativo referidas a la estructura y funcionamiento de los entes centralizados, mismas que le son comunes a todos los órganos federales de ese tipo. En el derecho Mexicano, se encuentran algunas cuestiones cuya regulación es uniforme para todas las unidades centralizadas; a continuación mencionamos algunas:

- 1) **Principios Generales.** Las distintas unidades forman un todo, de tal suerte que ninguna de ellas goza de personalidad jurídica propia; todos los entes centralizados ostentan igual rango, los conflictos de competencia los resuelve el Presidente, mismos que son tramitados ante la Secretaria de Gobernación.
- 2) **Normas relacionadas con la actividad y órganos legislativos.** Las unidades expresadas refrendan los reglamentos, decretos y acuerdos presidenciales; están obligadas a informar por escrito anualmente al Congreso de la Unión;

comparecer ante este para que el Titular Explique algún asunto de su competencia o aclare alguna iniciativa.

- 3) Cuestiones reglamentarias. Cada una de ellas cuenta con reglamento interior, manual de organización, manuales de Procedimientos y servicios al público. Pueden tener Gaceta Gubernamental , y han de mandar publicar en el Diario Oficial de la Federación, todos aquellos acuerdos.
- 4) Aspectos Orgánicos. Cuenta con una estructura jerarquizada. Pueden tener órganos desconcentrados y los responsables de los centralizados forman parte de comisiones intersecretariales, cuentan con oficinas regionales en cada una de las entidades federativas. Y ejercerán tutela administrativa sobre los órganos paraestatales.
- 5) Reglas de Administración. Comparten un sistema interno y externo de control de su actuar, cuentan con un mismo método de contabilidad y archivo.
- 6) Regulación acerca de empleados y funcionarios. Existe un Tribunal Administrativo (Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje) para dirimir controversias laborales entre el Estado y los Servidores Públicos. Opera un solo sistema de responsabilidad en todas las dependencias del Ejecutivo Federal.

Ahora bien, para comprender mejor la Administración Pública Centralizada, debemos definirla, de acuerdo a lo establecido por diversos autores:

Según el autor Rafael I Martínez Morales: *"Es una forma de organización administrativa en la cuál los entes del poder ejecutivo, se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública".*¹³

¹³ MARTINEZ MORALES Rafael I, Op.Cit , página 52.

Sin embargo, el Autor Miguel Galindo Camacho, establece que *"la centralización administrativa consiste en la relación de subordinación que existe entre los órganos superiores y los inferiores, respecto al principio de jerarquía de los mismos"*.¹⁴

Por otro lado, el maestro Gabino Fraga, la define como *"la centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles, pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la administración pública"*.¹⁵

El autor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, la define como *"la estructura en la cuál el conjunto de órganos administrativos de un país están enlazados bajo la dirección de un órgano central único y encuentran su apoyo en el principio de la diversidad de funciones, pero dentro de un orden o relación en el que el impulso y la dirección la llevan los centros superiores o directivos y la ejecución los subordinados o inferiores."*¹⁶

En definición del Doctor Miguel Acosta Romero, la administración pública centralizada, *"es una forma de organización administrativa en la cuál las unidades y órganos de la administración pública se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del presidente de la república, con el objeto de unificar decisiones, el mando, la acción y la ejecución"*.¹⁷

Por lo tanto, la administración pública centralizada la podemos definir como el Conjunto de personas que se encuentran subordinadas directamente a un mando superior, que en nuestro caso es el titular del poder ejecutivo federal.

¹⁴ GALINDO CAMACHO Miguel, Derecho Administrativo, Tomo I, 3er Edición, Editorial Porrúa, México 2000, página 145.

¹⁵ FRAGA Gabino, Derecho Administrativo tomo I, 3era Edición Editorial Porrúa, México 2000, página 165.

¹⁶ DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto, Elementos de derecho Administrativo, 2da Edición, Editorial Porrúa, México 2000, página 91-92.

¹⁷ ACOSTA ROMERO Miguel, Teoría general del Derecho Administrativo, 7ª Edición, Editorial Porrúa, México 2002, página 271.

En síntesis, podemos afirmar que esta administración consiste en el cúmulo de facultades de dirección y decisión unificado y directo del titular de la administración pública.

La administración Pública Centralizada implica un enlace de órganos y sus titulares con el Jefe de gobierno, ello permite que se tome una sola decisión y que se tenga una organización administrativa, dentro de esta misma existen diversos poderes que se derivan de la relación jerárquica como son: Poder de decisión, Nombramiento, mando, revisión, vigilancia, resolución de conflictos de competencia.

El primero de estos, es decir el de decisión, se define como la potestad para que el superior jerárquico tome resoluciones para determinar en que sentido va a actuar su subordinado, ante 2 o mas caminos por elegir.

El poder de nombramiento es aquel mediante el cuál el superior valora aptitudes y conocimientos respecto de los candidatos o solicitantes de un empleo público para proporcionar el nombramiento respectivo, mediante el cuál se establece la relación laboral entre el estado y el servidor público. Cabe mencionar que el superior designa a sus subordinados conforme a un sistema establecido en la ley.

El poder de mando es la facultad que tiene el titular del poder ejecutivo para ordenar al inferior, como habrá de realizar un acto administrativo.

El poder de revisión se refiere a la potestad de examinar los actos del subalterno a efecto de corregirlos, confirmarlos o cancelarlos, siempre y cuando no se trate de un acto definitivo, de lo contrario solo podrá revisarse a petición de un particular siempre y cuando, esta petición se establezca conforme a derecho.

Poder de vigilancia. Este poder implica el control del órgano inferior inspeccionando su actuación a fin de verificar que actúe conforme a derecho.

Asimismo tenemos el poder disciplinario que implica la posibilidad de sancionar el incumplimiento de las tareas asignadas por parte del subordinado, estas sanciones se imponen de acuerdo a la gravedad de la falta, en nuestro País es la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la que establece las medidas disciplinarias que impone dicho poder por el incumplimiento, estas pueden ser :

- a) Apercibimiento.
- b) Amonestación.
- c) Multa.
- d) Privación del derecho de ascenso.
- e) Descenso.
- f) Suspensión Temporal.
- g) Destitución del cargo.

Por último tenemos el poder para resolver conflictos de competencia que se presentan cuando existe duda para determinar el órgano o funcionario que se encuentra legitimado para atender el asunto que compete.

Órganos que integran la Administración Pública Centralizada

De acuerdo a lo establecido en el párrafo segundo del artículo primero de la Ley orgánica de la Administración pública Federal, la Administración Pública Centralizada la conforman:

- 1) La Presidencia de la República. El cuál se puede ver apreciado como funcionario político y administrativo; como funcionario político, el Presidente es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. En nuestra realidad política tiene un enorme poder y variadas actividades en numerosos aspectos de la vida nacional.

Como funcionario administrativo es el Jefe Superior de toda la Administración Pública Federal, y por ello se encuentra en la cúspide de la pirámide jerárquica.

Los requisitos para ser Presidente se encuentran contemplados en artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que son:

“Artículo 82.- Para ser Presidente se requiere:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijos de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.

II.- Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;

III.- Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia.

IV.- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;

V.- No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.

VI.- No ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y

VII.- No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.”

Como puede apreciarse en este artículo se precisan los requisitos que debe cumplir el Presidente de la República que son ser ciudadano mexicano, tener 35 años cumplidos, haber residido en el País durante un año antes de ocupar el cargo, para el caso de ser Secretario, Gobernador, o cualquier otro cargo que tenga dentro de la Administración deberá separarse de él por lo menos seis meses antes de ocupar el cargo de Presidente de la República.

2) Las 18 Secretarías de Estado; que a saber son:

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de la Defensa Nacional.
Secretaría de Marina.
Secretaría de Seguridad Pública.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Secretaría de Desarrollo Social.
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
Secretaría de Energía.
Secretaría de Economía.
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
Secretaría de la Función Pública.
Secretaría de Educación Pública.
Secretaría de Salud.
Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
Secretaría de la Reforma Agraria.
Secretaría de Turismo.

El artículo 90 Constitucional establece que las Secretarías de Estado son un órgano administrativo centralizado, con competencia para atender los asuntos establecidos por la Ley, en una determinada rama de la administración pública, cada Secretaría estará a cargo de un Secretario de Estado, que es colaborador directo del Poder Ejecutivo y tiene ciertas obligaciones frente a los órganos Legislativos. Las facultades de las Secretarías de Estado se encuentran contenidas por el Capítulo II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que abarca del artículo 26 al artículo 43 de la misma ley.

- 3) Los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; cabe mencionar que para el año de 1995 ya no existen departamentos administrativos, el Distrito Federal a partir de la reforma de

1993, a el artículo 73 fracción VI y 122 de la Constitución, ya tiene gobierno local de acuerdo también con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, por lo que de dicha fracción solo podemos considerar existente la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

- 4) Procuraduría General de la República: su fundamento para determinar que es un organismo centralizado, lo encontramos en el artículo 29, 102 apartado A y 89 fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos.

Por otra parte la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en artículo 4° hace mención al Procurador de la República como consejero jurídico del gobierno federal.

A continuación se señala el carácter político, jurídico y administrativo del procurador:

Carácter Político. E colaborador directo del jefe del ejecutivo, interviene en las controversias seguidas entre dos o mas entidades de la Federación Y entre los poderes de una misma entidad federativa; así como en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales.

Carácter Jurídico. Encabeza un órgano centralizado federal en calidad de jefe de ministerio público su dependencia es la titular de la acción penal y que va a intervenir en cualquier procedimiento judicial en el cual la Federación sea parte interesada.

Carácter Administrativo. Encabeza la escala jerárquica de su dependencia y por lo tanto, ejerce todas las facultades que ello implica, es el consejero jurídico del Gobierno Federal, es el colaborador directo del Presidente de la República.

Facultades y atribuciones del Procurador General dela República.

Según lo previsto en el reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Republica, las facultades del titular son:

1. Presidir al ministerio público federal.
2. Delegar facultades en servidores públicos.
3. Dirigir el buen despacho de los asuntos a cargo de la dependencia.
4. Proponer al presidente de la República las reformas normativas necesarias para la exacta observancia de la Constitución y sugerir para el mismo fin las reformas locales .
5. Proponer al Presidente de la República las diversas medidas para el mejoramiento de la procuración y la impartición de justicia.
6. Disponer la intervención del ministerio público.
7. Emitir consejo jurídico al gobierno de la República.
8. Informar al Presidente de la República sobre los asuntos encomendados a la Procuraduría.
9. Determinar la asignación de materias a las delegaciones de circuito entre otras.

b) Administración Pública Descentralizada.

La descentralización como forma de organización administrativa, surge de la necesidad de ciertas acciones gubernamentales, mediante un ahorro de pasos que implica el ejercicio del poder sobre los entes centralizados. En su surgimiento influyó la participación del Estado en actividades Industriales, Financieras, y Comerciales, y que para el desarrollo de estas actividades fuera dinámico, otorgándole a esta actividad del estado un matiz de empresa privada.

Para entender mejor la Administración Pública Federal Descentralizada es necesario definirla como tal, para lo cual enumeramos a continuación diversos conceptos:

Según el Doctor Miguel Acosta Romero, *"La descentralización administrativa es una forma de organización que adopta, la administración pública para desarrollar:*

- 1) *Actividades que competen al Estado;*
- 2) *O que son de interés general n un momento dado;*
- 3) *A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:*
 - a) *Personalidad Jurídica*
 - b) *Patrimonio propio*
 - c) *Régimen jurídico propio*¹⁸.

Por su parte el autor Miguel Galindo Camacho escribió :*"...Descentralizar significa, desde el punto de vista gramatical, alejarse del centro..."* También escribió: *"La descentralización es la tercera forma de la administración administrativa. Es innegable que esta forma de la Administración Pública cada día toma mayor fuerza, en primer lugar por que toda centralización del poder resulta a los gobernados un tanto molesto y en segundo lugar porque los órganos descentralizados que no guardan respecto al poder central ninguna relación de subordinación , permite una mejor Administración Pública..."*¹⁹

Para el tratadista Gabino Fraga, *"La expresión paraestatal no corresponde al contenido de la sección en que se emplea y que solo debe tomársele como una expresión cómoda, aunque arbitraria y a veces inexacta, para denominar los organismos que aún formando parte de la Administración Estatal, no son considerados como los tradicionales elementos de la Administración Centralizada"*²⁰

Para el autor Martínez Morales Rafael, la Administración pública descentralizada *"...es una forma de organización de entes que pertenecen al Poder Ejecutivo, y los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas."*²¹

¹⁸ ACOSTA ROMERO Miguel, Ob Cit. Pág. 495.

¹⁹ GALINDO CAMACHO Miguel Ob Cit. Pág. 166-167.

²⁰ FRAGA Gabino Ob Cit. Pág. 199

²¹ MARTINEZ MORALES Rafael I Ob Cit. Pág 127.

Como podemos apreciar de los anteriores conceptos se observa que la Administración Pública descentralizada se caracteriza por ser un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio que dependen de forma indirecta del ejecutivo, tiene características diversas a las de la Administración Pública Centralizada que a contrario sensu de la mencionada primero esta si depende directamente del Poder ejecutivo y no tiene patrimonio propio.

Por lo tanto la definimos como aquella institución que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio y depende de forma indirecta del gobierno.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal son organismos descentralizadas:

“ARTICULO 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”.

Por lo tanto todos aquellos organismos que cuenten con personalidad jurídica y patrimonio propios serán descentralizados. Atendiendo al tema que estamos tratando en el presente trabajo el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda cuenta con estas características ya que es un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio creado mediante la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores del 24 de abril de 1972, por lo tanto es un organismo descentralizado.

Cabe mencionar que a diferencia del artículo 2 de la ley antes citada hace mención a los integrantes de la Administración Pública centralizada mientras que en el artículo antes citado se establecen solo las características.

El objeto de los organismos descentralizados es, realizar actividades correspondientes a las áreas estratégicas entendiendo por estas:

- 1) La acuñación de moneda, Correos, Telégrafos, Radiotelegrafía, Comunicación vía satélite, Emisión de billetes, Petróleo y demás hidrocarburos; Petroquímica básica, Minerales radioactivos y generación de energía nuclear, Electricidad, Ferrocarriles, todo esto, en los términos del artículo 28 constitucional.
- 2) Prestación de un servicio público social;
- 3) La aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

La descentralización implica:

- a) Creación, a través de una ley o decreto del legislativo, o de un decreto del ejecutivo.

En el instrumento de creación se debe señalar:

- 1) Nombre, domicilio, y objeto;
- 2) Integración de su patrimonio;
- 3) Los órganos de gobierno, dirección y vigilancia que lo integran, así como sus facultades;
- 4) El régimen laboral de sus trabajadores.
- 5) La forma y términos de su extinción y liquidación.

b) Personalidad jurídica Propia diferente a la personalidad del estado, ya que en su actuación ejercen la del propio Estado. En virtud de su personalidad jurídica, los organismos descentralizados pueden actuar por sí mismos, en nombre propio, adquirir derechos y obligaciones sin necesidad de tener que recurrir a la administración central, salvo en los casos expresamente previstos por las normas jurídicas que regulan su actuación.

c) Patrimonio propio con aplicación de este a sus propios fines mismos que se adecuan de acuerdo a la Institución. Este se encuentra integrado, por un conjunto de bienes y derechos, así como por el conjunto de obligaciones a su cargo.

Los bienes y derechos que integran su patrimonio pueden consistir en las aportaciones que efectúen la Federación u otras entidades públicas o privadas, al momento de su creación; los ingresos que obtenga por los bienes y servicios que realice, y por los bienes, derechos y demás ingresos que obtenga por cualquier título.

d) Denominación.- Está es el nombre que sirve para identificarlo y distinguirlo de sus similares, tal denominación esta fijada en la Ley o Decreto que los ha creado y generalmente hace alusión a su objeto o finalidad.

Actualmente existen cerca de 75 organismos federales descentralizados, de los cuales citare algunos:

10. Aeropuertos y Servicios Auxiliares;
11. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos;
12. Colegio de Bachilleres;
13. Comisión Federal de Electricidad;
14. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
15. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores;
16. Instituto Mexicano del Seguro Social;
17. Procuraduría Federal del Consumidor;
18. Lotería Nacional para la Asistencia Pública;
19. Petróleos Mexicanos.

e) Realización de actividades estratégicas del estado tales con, prestación de un servicio público o social, o de obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

f) Control por parte de la Administración Pública Centralizada a través de su integración de sector, a cargo de una dependencia.

g) Autonomía.- Existen dos tipos de autonomía por un lado encontramos la técnica que es aquella que menciona que los órganos administrativos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que le son aplicables a los servicios proporcionados por el Estado.

Así mismo tenemos la autonomía orgánica, la cual se refiere a la existencia de un servicio público, que tiene prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas al poder Ejecutivo y puede oponer en estas su esfera de autonomía.

h) Finalidad.- Esta radica en satisfacer el interés de la colectividad de forma rápida idónea y eficaz.

i) Régimen Fiscal.- La mayoría de los organismos descentralizados, atendiendo a las actividades propias de su objeto, están exentos del pago de impuestos federales, locales y municipales, sin embargo no todos siguen esta regla ya que algunos de ellos si tienen que pagar dichos impuestos como caso de excepción se encuentra PEMEX.

Otro criterio de clasificación para la Administración pública descentralizada, lo es por los siguientes grupos:

a) Descentralización por región. Consiste en el establecimiento de una organización administrativa que lleva a cabo servicios públicos, protección a intereses colectivos en un lugar o territorio determinado.

b) Descentralización por servicio. Este se refiere a un servicio proporcionado por un organismo descentralizado que debe prestar el Estado y se auxilia de los

órganos antes mencionados. Ejemplo: IMSS, ISSSTE, PEMEX, y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, (INFONAVIT).

- c) Descentralización por colaboración. Consiste en el desempeño de la función pública realizada por particulares a los que el Estado otorga facultades de decisión y ejecución respecto de la función pública que le sea asignada. Ejemplos La Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, (CONCANACO), La Confederación de Cámaras de la Industria, (CONCAMIN), La Confederación de Cámaras Nacionales de la Industria de Transformación República Mexicana (CANACINTRA), entre otros.

EXTINCIÓN DE UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO.- Esta se realiza con las mismas formalidades establecidas para su creación. Así cuando dicho organismo haya sido creado por ley o decreto del Congreso de la Unión , de acuerdo con el principio de autoridad formal de la ley, corresponde a éste decretar su extinción, siguiendo los procedimientos de su creación.

Cabe mencionar que cuando un organismo descentralizado creado por el Ejecutivo deje de cumplir con sus fines, objeto o bien su no de resultado su funcionamiento provocando que su economía ya no sea agradable y no cumpla con los intereses del poder público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la opinión de la Coordinadora de sector a la que corresponda hará la propuesta al Ejecutivo Federal, para su disolución, liquidación o extinción, o bien podrá proponer su fusión cuando su actividad combinada produzca incremento y productividad.

De lo anterior se desprende que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda es un organismo descentralizado por servicio atendiendo, a que este esta dedicado realizar un servicio de seguridad social establecido por el estado, pero sin que este tenga que depender de forma directa con el titular del ejecutivo, ya que depende de forma indirecta en atención a que el gobierno solo se encarga de la observancia del cumplimiento a una norma.

Cabe mencionar que actualmente el Instituto cumple con todos los requisitos establecidos por la ley, su mismo marco jurídico permite determinar la función, integración y objeto del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

CAPITULO 4.

FINALIDAD DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

4.1.- Finalidad del INFONAVIT.

La finalidad del Instituto se encuentra contemplada dentro de su objeto mismo que se estipula en el artículo tercero de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda mismo que a la letra dice:

Artículo 3. El Instituto tiene por objeto:

I.-Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda;

II.-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 contraídos por los conceptos anteriores;

III.-Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores; y

IV.-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.

El artículo antes citado en su fracción primera se refiere a la forma de administración de las aportaciones que hayan hecho los patrones sobre los salarios que pagan a sus trabajadores, de acuerdo a lo establecido en la Constitución y en la Ley Federal del Trabajo.

En lo que respecta a la fracción dos, se desprende la función mas importante del INFONAVIT que es otorgar a los trabajadores derechohabientes crédito barato y suficiente de carácter habitacional.

Este objetivo se desenvuelve a través de varias modalidades específicas o líneas de crédito que son las siguientes:

LINEA I. Para la adquisición de vivienda cuya construcción es financiada por el Infonavit

Financiamiento de programas de construcción de vivienda destinada a ser adquirida en propiedad por los trabajadores. Este objetivo tiene como fin propiciar el incremento a la oferta de vivienda que pueda ser adquirida por los trabajadores particularmente por aquellos que tengan ingresos inferiores a los tres salarios mínimos.

En virtud de lo anterior, el INFONAVIT emprendió un programa de financiamiento directo de vivienda, que se tradujo en la construcción de los mas grandes conjunto habitacionales que aún en la actualidad existen en el país, por ejemplo la Unidad San Pablo Xalpa, Unidad el Rosario, en la Delegación Azcapotzalco, entre otras.

a) Sujetos que intervienen en las promociones de vivienda.

1. Promotor de vivienda. Es la persona física o moral a quien un grupo de derecho habientes del Instituto le otorga su representación para proponer un programa específico de vivienda.

2. Trabajadores derecho habientes. Son aquellos que adquieren las propias viviendas con créditos otorgados por el Instituto, quienes que por ello deben de estar inscritos y ser titulares de depósitos constituidos en el Fondo Nacional de la Vivienda, así como tener una necesidad habitacional que se califica en cada caso concreto.

3. El INFONAVIT. Interviene autorizando el financiamiento para el programa habitacional a través de su consejo de administración y vigilando cada promoción de

vivienda en particular, a fin de verificar el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos establecidos.

4. La contratista es la persona física o moral a quien el promotor proponga para la ejecución de las obras de construcción de casa habitación, de urbanización, infraestructura, de servicios de equipamiento urbano que en su caso se incluyan en una promoción de vivienda.

5. La Fiduciaria. Es la Institución de crédito que debe ser propuesta al Instituto por los grupos de trabajadores promoventes, una vez aprobada y contratada, la promoción correspondiente y con la que habrá de celebrarse el Contrato de Fideicomiso, de Inversión y de administración respectivo, el que no se formalizará sino hasta que se cuente con todos los nexos técnicos y licencias necesarias para el inicio de las obras respectivas.

El financiamiento de esta vivienda se lleva a cabo por medio de las aportaciones que recibe el INFONAVIT tanto del patrón como del trabajador, y permite que el Instituto haga entrega de un inmueble que se pague directamente a este ya que es quien se encarga de llegar a un acuerdo con la constructora sin que se vea involucrado el trabajador.

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.

Asimismo, el Instituto podrá descontar a las entidades financieras que cuenten con la respectiva autorización emitida para tal efecto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los financiamientos que hayan otorgado para aplicarse a la construcción de conjuntos habitacionales. Estos descuentos serán con la responsabilidad de esas entidades financieras.

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

Para el mejor funcionamiento del otorgamiento del crédito en línea uno se establecieron las reglas particulares que son aplicables de la siguiente forma:

a) Descuento del 1% al salario destinado a cuotas de administración, operación y mantenimiento de los conjuntos habitacionales.

b) Reglas para el uso de vivienda financiadas por el INFONAVIT. En los términos de las disposiciones contenidas en los artículos 49, párrafo 2, 3 y 50 de la Ley del INFONAVIT, los trabajadores que han sido beneficiados con un crédito destinado a la adquisición de una vivienda financiada directamente por el INFONAVIT, solamente pueden destinar la vivienda respectiva a habitación familiar, por lo que les está prohibida ceder, enajenar, arrendar o transmitir la posesión o cualquier otro derecho real a menos que cuenten con autorización expresa y por escrito del INFONAVIT.

En caso de que los trabajadores vulneren las prohibiciones antes mencionadas, el Instituto dará por cancelado el crédito y por rescindido el contrato, debiendo el acreditado o quien ocupe la vivienda, desocuparla en un término máximo de 45 días naturales contados a partir de la fecha en que recibe el aviso respectivo, lo cual permitirá al INFONAVIT de una manera expedita recuperar las viviendas a las cuáles se ha dado un uso indebido. Igualmente, se establece que las cantidades que hayan cubierto los trabajadores hasta la fecha de la desocupación de la vivienda, se aplicarán a favor del Instituto a título de pago por el uso de la propia vivienda.

Así mismo se encuentra previsto mediante una tesis en la cual se le encuadra un delito al adquirente de un inmueble que no lo obtenga para los fines precisados, o

bien el crédito sea utilizado con la finalidad de obtener un lote o superficie en la cual no se encuentre ninguna construcción al respecto la tesis se traduce:

Tesis Seleccionada

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Epoca: 9a.

Novena Epoca Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XV, Abril de 2002 Tesis: XXVII.1 P Página: 1266 Materia: Penal Tesis aislada.

FRAUDE. EL ELEMENTO INTEGRADOR DE ESE ILÍCITO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 58 DE LA LEY DEL INFONAVIT, CONSISTENTE EN LA CARENCIA DEL DERECHO PARA LA OBTENCIÓN DEL CRÉDITO, SE ACTUALIZA SI EL IMPUTADO ADQUIERE UN INMUEBLE SIN CONSTRUCCIÓN ALGUNA, EN VIRTUD DE QUE ELLO NO SE ENCUENTRA DENTRO DEL OBJETO DEL INSTITUTO.

El artículo 3o. de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, pone en evidencia el objeto de dicha institución. Ese objeto genera en los trabajadores el derecho a la obtención de créditos, lo que significa que un trabajador tendrá tal derecho, siempre y cuando el fin para el que lo pretenda aplicar vaya acorde con el objeto del instituto y, además, desde luego, no contravenga las disposiciones que imponga la normatividad de la dependencia; en caso contrario, carecerá del mismo. Ahora bien, el objeto del instituto, de acuerdo al precepto invocado, consiste en administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda; establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y el pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores; coordinar y financiar programas de construcción de

habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores; y 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. Lo anterior conduce a establecer que los trabajadores carecen del derecho a obtener un crédito del instituto para la adquisición de un inmueble que no sea para la vivienda, verbigracia, un lote sin construcción alguna, porque su otorgamiento no se encuentra entre el objeto del mencionado órgano. Por tanto, si el inculpado utilizó el crédito obtenido para la adquisición de un bien con esas características, está debidamente acreditado el elemento integrador de la infracción penal prevista en el artículo 58 del invocado ordenamiento legal, consistente en la carencia del derecho para la obtención del multicitado crédito. TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO.

Amparo en revisión 252/2001. 23 de enero de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: José Manuel Rodríguez Puerto. Secretario: Juan Carlos Moreno López.

LINEA II. Adquisición de vivienda propiedad de terceros

Esta línea establece la posibilidad de comprar una vivienda, que puede ser nueva o usada. Esta casa o departamento puede ser del Mercado Abierto (es decir, cualquier vivienda puesta a la venta por un particular), o puede ser parte de un Paquete (conjunto habitacional que ofrece un constructor y que está autorizado por el INFONAVIT).

Esta línea es de gran ayuda para el acreditado, en virtud de que le permite comprar una vivienda nueva o usada y además puede seleccionar la zona que se adapte a sus necesidades de vida, lo único que tiene que hacer es seleccionar el inmueble que se encuentre en venta para que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los

Trabajadores (INFONAVIT) haga la compra dándole la posesión al trabajador ya que el inmueble se queda en garantía hipotecaria para el caso del incumplimiento de pago.

Objetivo

Brinda financiamiento al desarrollador del INFONAVIT, para la construcción de vivienda de interés social, a través de los bancos y una Sociedad Financiera de objeto limitado (sofol) que operan bajo el esquema de línea II del INFONAVIT. Es decir son empresas privadas que realizan la intermediación entre una empresa y los particulares que desean obtener vivienda amparados bajo esta clase de programas por ejemplo:

El Infonavit le va a dar un crédito al trabajador y la entidad financiera le va a dar un crédito complementario, por lo que son dos créditos independientes (actos jurídicos separados) que estarán respaldados por la misma garantía, es decir, por la misma casa.

Por ejemplo, un trabajador que quiere comprar una propiedad de 400 mil pesos, el Infonavit a lo mejor le puede prestar 100 mil pesos, en un crédito donde el trabajador le queda a deber al Infonavit y la sofol o el banco, para esa misma casa, a lo mejor le puede prestar 250 mil pesos. Son dos créditos para comprarla”, define así el esquema de crédito el actuario Ariel Cano Cuevas, coordinador general de Operación y Diseño de Productos de Crédito.

Ventajas Dirigido a:

Micro, pequeñas y medianas empresas, del sector de la construcción, brinda recursos para iniciar la construcción de vivienda

1. Pago del crédito con la individualización de la vivienda
2. Otorga anticipos a través de créditos puente

Características

1. Crédito puente cuyo monto está en función del proyecto
2. Financiamiento hasta el 65% de valor del proyecto
3. En pesos a tasa fija, protegida o variable
4. Plazo hasta 12 meses
5. Garantías, las requeridas por el intermediario

Contratación

A través de las Sofoles hipotecarias: Hipotecaria Nacional, Operaciones Hipotecarias de México, Metro Financiera, Hipotecaria Crédito y Casa, Fincasa Hipotecaria, Hipotecaria.

Para el otorgamiento del crédito se han establecido unas reglas las cuales son las bases para darle seguimiento al otorgamiento, en ellas se enumeran los requisitos para la solicitud de vivienda por ejemplo, la décimo cuarta establece:

“DÉCIMA CUARTA. *El trabajador que decida adquirir una vivienda, o su representante, deberá presentar, previo a la formalización del crédito, la siguiente documentación:*

a. La que acredite la propiedad del inmueble y, la personalidad y capacidad legal del vendedor;

b. El compromiso por escrito del vendedor de sostener su oferta de venta durante un plazo determinado;

c. Avalúo vigente expedido por institución autorizada para constatar las características y el valor de la vivienda, y

d. La manifestación por escrito que establezca que con plena libertad es su deseo adquirir la vivienda elegida.

La vivienda deberá estar libre de gravámenes, limitaciones o adeudos fiscales, al momento de la formalización del crédito respectivo. En caso de existir requerimientos adicionales por legislaciones locales, se deberá complementar la documentación correspondiente.

La cita anterior nos establece los requisitos que debe cumplir el solicitante del crédito, si es su deseo adquirir una vivienda en Línea II, primeramente deberá ser aceptada su solicitud, el vendedor deberá acreditar su capacidad legal para la celebración del acto jurídico, avalúo del inmueble, el inmueble deberá estar libre de gravamen al momento de la formalización del crédito respectivo.

LINEA III. Para construcción de vivienda en terreno propio.

Esta línea proporciona un crédito para construir en un terreno propio o en el de uno de los cónyuges siempre y cuando la escritura este a nombre del cónyuge, es requisito indispensable estar casados bajo el régimen de Sociedad Conyugal, los requisitos para adquirir este crédito, se encuentran establecidas en la regla décimo quinta para el otorgamiento de vivienda misma que a la letra dice:

DÉCIMA QUINTA. *El trabajador que desee ejercer el crédito en la construcción en terreno propio o reparación, ampliación o mejora de vivienda, deberá presentar la siguiente documentación:*

- a. *Copia certificada del título de propiedad, debidamente inscrito en el Registro Público de la Propiedad, en la que se haga constar que es propietario del inmueble en que se llevará a cabo la construcción o reparación, ampliación o mejora. En caso de construcción, si el trabajador sólo cuenta con los derechos fideicomisarios del terreno, podrá presentar la documentación comprobatoria respectiva;*
- b. *Se admitirá copia certificada del título de propiedad inscrito en el Registro Público de la Propiedad, correspondiente en ambos tipos de crédito, en*

que se haga constar que el propietario del inmueble es el cónyuge del trabajador, sólo cuando estén casados bajo el régimen de sociedad conyugal;

- c. La que certifique que el inmueble se encuentra libre de gravámenes y limitaciones de dominio, así como la que acredite que, respecto del mismo, no existe adeudo alguno por falta de pago del impuesto predial y de los derechos por consumo de agua para el caso de vivienda usada. En caso de que al momento de presentación de esa documentación el inmueble se encuentre con algún gravamen o limitación, éste debe quedar liberado totalmente a la formalización del crédito respectivo;*
- d. Los formatos establecidos por el Instituto, en los que se señale el proyecto, presupuesto, especificaciones, programa de obra y calendario de pagos de la obra a ejecutar, elaborada de conformidad con la normatividad técnica institucional, y*

El contrato de obra a precio alzado, expresado en moneda nacional, que celebren el trabajador y el constructor, en el que queden establecidas las condiciones y términos en que se llevará a cabo la obra. En caso de autoconstrucción o por la naturaleza de los trabajos a efectuar, el Instituto podrá eximir al trabajador de la presentación de dicho contrato.

El crédito en línea III permite que el trabajador pueda construir en un terreno propio o en el de su cónyuge, deberá exhibir copia certificada del título de propiedad, debidamente inscrito en el Registro Público de la Propiedad, para el caso de que sea su cónyuge la titular del inmueble, se deberá acreditar la Sociedad Conyugal, copia certificada que acredite que el inmueble se encuentra libre de gravamen, asimismo deberá acreditar que se encuentra al corriente del impuesto predial y pago de servicios.

Estas reglas también son aplicables a los créditos en línea cuatro que a continuación se comenta.

LINEA IV. Para la ampliación, reparación, o mejoramiento de vivienda propia.

Este crédito lo proporciona el Instituto para ampliar mejorar o remodelar la casa.

LINEA V. Para pagos de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores.

Se puede pagar la hipoteca de tu casa o departamento. Con tu crédito podrás pagar la hipoteca que existe sobre tu vivienda, derivada de la compra construcción, ampliación o remodelación de la misma, los requisitos se encuentran dentro de la regla décimo sexta de otorgamiento de crédito del INFONAVIT que se transcribe de la siguiente forma:

“DÉCIMA SEXTA. En los créditos para el pago de pasivos por concepto de vivienda, el trabajador deberá presentar la siguiente documentación:

- a. La escritura pública, inscrita en el Registro Público de la Propiedad, en la que se haga constar que es propietario de la vivienda;
- b. La que certifique que, respecto de la vivienda, no existe adeudo alguno por falta de pago del impuesto predial y de los derechos por consumo de agua;
- c. La carta de instrucción, en donde autorice el acreedor hipotecario el pago del crédito y la cancelación de la hipoteca o, en su caso, la constitución de la garantía hipotecaria, en primer lugar, a favor del Instituto, de conformidad con el estado de cuenta que para el efecto presente, y

Avalúo Vigente expedido por Institución autorizada para constatar el valor de la vivienda”.

Reglas Generales a los créditos habitacionales: Estas a diferencia de las particulares son aplicables a todos los créditos y tienen las siguientes características:

a) Tasa de interés, de conformidad con el artículo 44 de la Ley del INFONAVIT, de donde se desprende que los créditos habitacionales otorgados por el Instituto devengarán un interés que no podrá ser menor al 4% anual lo anterior significa que los trabajadores que son beneficiados con un crédito otorgado por el INFONAVIT, son sujetos de un trato financiero excepcional, que en muchos casos, resulta la única alternativa mediante la cuál, trabajadores de bajos recursos pueden llegar a satisfacer su necesidad habitacional.

b) Plazos de amortización. De acuerdo a lo establecido en el artículo antes mencionado, los créditos se otorgarán a un plazo no mayor a 30 años, es oportuno señalar que los plazos corren a favor del deudor, ya que nada impide que el trabajador acreditado, si así lo estima pertinente, amortice su crédito en un plazo menor.

c) Liberación de adeudo. De conformidad a lo estipulado en el artículo 51 de la Ley en tratamiento, todos 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 libera al trabajador o a sus beneficiarios de las obligaciones contraídas con el Instituto, así como de gravámenes o limitaciones de dominio a favor del Instituto, quedando el costo de dicho seguro a favor del INFONAVIT.

Por otra parte y en atención a la reforma de la Ley del INFONAVIT, publicada en el Diario Oficial de la federación, el 13 de enero de 1986, se extiende un beneficio en los casos en que los trabajadores sufren una incapacidad parcial permanente cuando esta sea del 50% o mas, el INFONAVIT liberará el crédito siempre y cuando el acreditado no contraiga relación laboral en un período mínimo de 2 años.

d) Derecho a prórroga en la amortización del crédito. Cuando un trabajador hubiera recibido crédito del Instituto, y dejare de percibir ingresos salariales, el

INFONAVIT le concederá prorrogas en los pagos de la amortización que tenga que hacer por concepto de capital e interés ordinario, para tal efecto, el trabajador deberá presentar su solicitud al Instituto dentro del mes siguiente, a la fecha en que deje de percibir ingresos. Cabe mencionar que este artículo se actualiza en 1997, por lo que los créditos otorgados antes de 1997, solo tenían derecho a una prórroga de 12 meses durante la vida del crédito, con el beneficio de que a este no se haría ningún cargo adicional, respetando el monto del crédito con los intereses pactados originalmente.

Consideraciones generales sobre el otorgamiento de créditos.

1) Análisis de las promociones del sector obrero, de los trabajadores, en lo individual y del sector patronal.

2) La demanda de habitación, necesidades de vivienda en los cuáles se dará preferencia a trabajadores de bajos salarios.

3) Nivel de ingresos y dependientes económicos.

Reglas generales sobre amortización de los créditos. Los trabajadores acreditados deben de amortizar los créditos otorgados por el Instituto mediante descuentos bimestrales que los patrones deben efectuar en sus salarios y mediante el entero que de los mismos lleven a cabo ante el INFONAVIT.

Esta obligación patronal se inicia a partir de que el Instituto hace del conocimiento del patrón que el trabajador ha sido beneficiado con un crédito habitacional, a través de la forma denominada AVISO DE RETENCION, y concluye hasta que el trabajador termina de amortizar el crédito o deja de ser sujeto de la relación laboral, en el último caso, el patrón debe otorgar el aviso de baja al Instituto.

Requisitos sobre las promociones de vivienda En estos se destaca el de las propuestas que deben de satisfacer la distribución porcentual relativas a los rangos salariales de los trabajadores que integran el grupo promovente, de tal suerte que el 50% de las viviendas se asigne a los trabajadores que perciban de uno hasta 1.25 veces el salario mínimo que componen el criterio de otorgamiento de crédito A; el 35% debe asignarse a quienes reciban mas de 1.25 hasta 2 veces el salario mínimo quienes componen el criterio de otorgamiento de crédito B, en tanto que el 15% restante de las viviendas a quienes perciban mas de 2 y hasta 3 veces el salario mínimo, quienes integran el criterio de otorgamiento de crédito C, no aceptándose promociones para salarios superiores.

Cabe mencionar que los criterios de otorgamiento de crédito a que se refiere el punto que antecede, son los criterios que públicamente el INFONAVIT reconoce y oferta.

Procedimiento relativo a las promociones de vivienda. A efecto de atender el procedimiento, la administración del Instituto creó el comité de promociones de vivienda, el cuál funciona con una Secretaría Técnica. Ante dicho comité y de acuerdo al calendario que apruebe el consejo de administración, los grupos interesados podrán presentar sus solicitudes de promoción de vivienda debiendo anexar la información y documentación necesaria. Si la promoción resulta incompleta puede el promotor ser requerido para integrarla debidamente y si no lo hace, se tendrá por no presentada.

Entrega de depósitos. Desde el texto constitucional contenido en la fracción XII del apartado a, del artículo 123, ya se indican que las aportaciones habitacionales que hagan los patrones, constituirán depósitos a favor de los trabajadores.

Características generales del fondo de ahorro:

- 1) Estar constituidos por depósitos de dinero sin causa de intereses a favor de los trabajadores (artículo 35 de la Ley del INFONAVIT).

- 2) La de ser acreditables individualmente a favor de cada trabajador por quien se cubre, de acuerdo a lo establecido por el artículo 38 de la ley Antes mencionada.
- 3) La de estar exentos de toda clase de impuestos.(Artículo 36 de la Ley del Infonavit).

Causas de entregas de depósitos.

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

En lo que se refiere a la fracción III, esta establece la existencia de una coordinación en el financiamiento de la construcción de la vivienda, cabe mencionar que los recursos están constituidos fundamentalmente por los siguientes conceptos:

- a) Las aportaciones del 5% que bimestral hacen las empresas
- b) Los rendimientos de sus recursos, los cuales son mayores los intereses que causen reservas
- c) Los créditos individuales y el financiamiento de obra;
- d) Subsidios;
- e) Donaciones y;
- f) Otros ingresos provenientes de otras personas públicas o particulares, o bien cualquier otro ingreso relacionado con su servicio.

Los objetivos del INFONAVIT demandan la realización de ciertas funciones, las cuales necesitan a su vez el apoyo de otras. De este modo a partir del objetivo

primordial se deduce como consecuencia diversas funciones que son verdaderamente necesarias para alcanzarlo.

Para otorgar créditos el INFONAVIT tiene que realizar la función de captar recursos en cumplimiento a lo establecido por la ley, de tal forma que la culminación de las acciones realizadas por el Instituto culmina cuando el trabajador recibe su vivienda en propiedad.

En lo que respecta a la fracción cuarta y última del artículo antes citado, y que establece el objetivo del INFONAVIT, estipulado en el artículo 123 apartado A fracción XII de la Constitución y hace referencia a la estipulación marcada en la Ley Federal del Trabajo.

4.2.- Función Social del INFONAVIT.

La función social del INFONAVIT es facilitar a los trabajadores de México una morada digna, que constituya el marco espacial adecuado para la superación integral de su familia y, a través de ello, contribuir al fortalecimiento del bienestar colectivo de la sociedad.

El Instituto tiene ante sí un compromiso social de enormes proporciones al ser el principal proveedor de créditos para adquisición de vivienda en el país y quizás la única alternativa que tienen millones de trabajadores para poder adquirir una casa.

El origen del INFONAVIT data de la reforma al artículo 123 constitucional, hecha en 1972, en el que se estipula la consideración de utilidad social, la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patrones que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.

Desde entonces, el INFONAVIT ha sido una instancia de solidaridad social, cuyo fin es beneficiar a los trabajadores de más bajos salarios al hacerlos sujetos de crédito para facilitarles el acceso a una vivienda y con ello a mejorar su calidad de vida.

Su conformación tripartita, permite la toma de decisiones respecto a la administración de los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, hace que los puntos de vista de los trabajadores derechohabientes, que son los dueños del dinero del Fondo sean considerados en la toma de decisiones. En lo que respecta a los patrones que realizan las aportaciones y el gobierno; estos procuran que la actividad del Instituto se enmarque dentro de las políticas de estado en materia de vivienda y de pensiones, y que tiendan al cumplimiento del mandato social y la viabilidad del INFONAVIT en el largo plazo.

Al tiempo que otorga créditos, el INFONAVIT es responsable de administrar eficientemente los ahorros de más de 11 millones de trabajadores²² derechohabientes, cuyos patrones aportan al Fondo Nacional de la Vivienda y quienes verán retribuidas sus aportaciones en un préstamo para adquisición de la vivienda o en una mejor pensión cuando se retiren.

De esta forma los trabajadores se ven beneficiados al momento de solicitar un crédito o bien, para el caso de que el trabajador no solicite este al cumplir 60 años de edad, tiene el derecho de solicitar sus aportaciones hechas al INFONAVIT y el Instituto a su vez tiene la obligación de entregarle las mismas.

Dentro de la función social que desempeña se crea un INFONAVIT comprometido con los que menos ganan para que puedan obtener una vivienda en términos del artículo 123 apartado A fracción XII de la Constitución.

El INFONAVIT facilita a los trabajadores el acceso a un crédito con trámites que pretenden ser transparentes, sencillos y equitativos.

²² BORRAS SETIEN, Victor " Informe de labores ante el senado de la República, 2001"

Actualmente se cuenta con una meta diseñada en el año 2001, mediante la cual el INFONAVIT se compromete a proporcionar en 6 años, 1.8 millones de préstamos con el Programa Estratégico del INFONAVIT que abarca hasta el año 2006, Sin embargo por comunicado de INFONAVIT de fecha 20 de abril de 2005 se hizo saber que entre diciembre de 2000 y abril de 2005, más de un millón 177 mil derechohabientes de INFONAVIT han ejercido un crédito.

Cabe mencionar que según estadísticas del propio Instituto manifiestan que el monto total de los créditos otorgados por el INFONAVIT dentro del periodo 2000 a 2005, representa el mismo número de préstamos que la Institución canalizó en sus primeros 28 años de operación.

Cabe mencionar que en el mismo comunicado, el Director General del INFONAVIT, Víctor Manuel Borrás Setién, informó que el año pasado se otorgaron 305 mil 975 créditos, lo que significó cerca del 60% del total de préstamos para adquisición de vivienda originados en el país.

Sin embargo, no se trata únicamente de dar más financiamientos, sino de crear las condiciones que permitan a todos los trabajadores obtener este de forma sencilla y transparente, sin importar su nivel de ingresos.

Y más aún, que puedan utilizarlo para elegir libremente la casa que más se adapte a sus necesidades y posibilidades.

Actualmente el Instituto participa con cerca del 55% de la oferta de vivienda, alcanzando un volumen de operación que equivale a la tercera parte de las nuevas necesidades de vivienda que se generan en México anualmente.

Los montos de sus créditos van desde 120 veces el Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal (SMGVDF) hasta 300 veces Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal (SMGVDF) con una tasa de entre 4% y 9% según el salario del trabajador.

Los retos que enfrenta actualmente el INFONAVIT están enmarcados por la necesidad de operar, al mismo tiempo, como una hipotecaria social y como una institución financiera. Es importante también aumentar la capacidad para llegar a los trabajadores con ingresos de menos de 2 salarios mínimos, quienes representaban el 21% durante el periodo 1972-1997 y hoy sólo tienen el 15% del total de créditos otorgados aún cuando representan el 42% de la demanda potencial de vivienda.

Por ello, fue trascendental la eliminación de las convocatorias y la aplicación de un sistema de inscripción permanente, pues anterior a este cambio, la oferta de crédito del Instituto se hacía a través de un Sorteo, en donde los acreditados tenían que esperar a ser seleccionados por el Sorteo para que pudieran ser considerados en el otorgamiento de los mismos, además de que el método de selección por Sorteo implicaba que existieran "intermediarios" ("còyotes") quienes se comprometían a que el trabajador iba a ser seleccionado, a cambio de dinero.

Hasta el año 2000, los trabajadores tenían que esperar la publicación de una convocatoria. En muchas ocasiones perdían días enteros de trabajo y tenían que hacer largas filas para inscribirse y esperar a veces años a que su nombre resultara publicado.

Actualmente los trabajadores que son derechohabientes del INFONAVIT pueden consultar su puntaje por teléfono, Internet o bien acudiendo a las diferentes oficinas del Instituto. Al hacerlos, conocen si reúnen los requisitos para el crédito, conocen el monto del préstamo al que tienen derecho, el saldo que tienen acumulado en su subcuenta de vivienda y del cual podrán disponer para incrementar su capacidad de compra; y conocer también el pago mensual que harían en caso de contratar el préstamo.

Lo anterior es un intento por parte del INFONAVIT de hacer que su función social sea más alcanzable, ya que los trabajadores no dependerán de ningún intermediario para realizar el trámite cuyo propósito sea la de obtener un crédito.

Esto les ahorra tiempo, y les permite seleccionar la vivienda que mas se adapte a sus necesidades de habitación, así mismo se les proporciona información a cerca de las diferentes oficinas que existen para que los trabajadores acudan a la que les quede mas cerca ya sea de su trabajo o bien del domicilio donde se encuentren habitando.

Anteriormente mediante las convocatorias, el 70% de los trabajadores seleccionados no formalizaban su préstamo debido a que no tenían la facultad de escoger donde querían su vivienda, no tenían el tiempo para realizar los tramites que resultaban tediosos y en ocasiones tenían que perder días enteros.

En el actual proceso, 9 de cada 10 derechohabientes inscritos, ejercen su crédito mediante un mecanismo transparente que inhibe el coyotaje y promueve la libre elección de las casas a adquirir.

También cambiaron los criterios para la asignación de los créditos.

Hasta el año 2000, el principal factor para que un trabajador accediera a un crédito, era su salario. Ahora, se privilegia la historia laboral, lo que da la misma oportunidad a todos los derechohabientes sin importar cuánto ganan.

El INFONAVIT fue creado para resolver la necesidad de vivienda de los trabajadores y en particular de aquellos con menor poder adquisitivo: los cambios implantados y la estabilidad del entorno macroeconómico actual permite reafirmar el espíritu social del Instituto y consolidar su papel fundamental como fuente de crédito para los trabajadores que menos ganan.

Desde que se inicio el esfuerzo por la vivienda económica se han edificado y financiado más de 60 mil casas para familias de bajos ingresos.

Para apoyar a los acreditados que no van al corriente con sus pagos, a fin de que estos conserven el patrimonio de sus familias, desde el año 2003 se estableció un programa de regularización; que beneficia a más de 11 mil trabajadores que ya han liquidado su adeudo aprovechando los descuentos que se ofrecen en tanto que más

de 93 mil han podido reestructurar su crédito., esta reestructura les permite una condonación de intereses de tal forma que mediante una reestructura se les hacen descuentos hasta de un 56 % sobre el capital insoluto.

Las reformas a la Ley del INFONAVIT publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1992 y 06 de enero de 1997 a raíz de la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro y el Nuevo Sistema de Pensiones, establecieron nuevas bases para el otorgamiento de créditos a cargo del Instituto y la obligación de pagar rendimientos a los ahorros de los trabajadores, por el número de cuentas que maneja, hoy día el INFONAVIT, es el administrador de fondos para el retiro, más grande de México, y de ahí la prioridad de pagar rendimientos suficientes a los trabajadores.

Para contribuir al desarrollo social y humano de los trabajadores se establece el mercado libre, donde los constructores y desarrolladores de vivienda compitan en calidad y precio proporcionando la oportunidad al trabajador de adquirir una vivienda en donde le ofrezcan mas facilidades de pago, calidad y ubicación. Tal y como lo estipula la ley, otorga crédito, y lo hace para que el trabajador adquiera con plena libertad y transparencia la vivienda que más convenga a sus intereses.

Para fomentar este libre ejercicio del crédito, en coordinación con la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, y el resto de los organismos de sectores, se desarrollo una bolsa de vivienda de interés social que está disponible en el sitio: www.micasa.gob.mx, y a través de publicaciones regionales.

En esta bolsa se ofertan más de 360 mil casas nuevas y usadas para que el trabajador compare y elija la más conveniente.

El INFONAVIT existe gracias a la necesidad de proporcionar habitación a los trabajadores derechohabientes y, ellos son el centro de todas sus acciones, por lo que el Instituto esta obligado a encontrar la mejor forma de servirlos.

En apego a la responsabilidad que la Constitución de la República confiere al INFONAVIT, esta cumpliendo con dicha obligación en cuanto al alcance de sus posibilidades, permitiendo que más trabajadores mexicanos puedan ejercer su derecho a adquirir una casa.

Del mismo modo, conforme a lo que la Ley del Instituto establece este se encarga de retribuir de la mejor manera posible, las aportaciones de quienes no ejercen su crédito para que puedan gozar de una pensión digna al finalizar su vida laboral.

En más de 30 años de gestión el INFONAVIT se ha consolidado como la institución líder del mercado habitacional y sus aportes fundamentales son el gran impulso al crédito para las viviendas de interés social. Además de su contribución al desarrollo urbano nacional.

Así mismo el INFONAVIT ha creado programas para ayudar a los trabajadores que no tienen posibilidad real de poder liquidar sus préstamos. Y entonces se están reestructurando créditos que permitan, lograr adaptar el pago que tiene que realizar ese derechohabiente a su capacidad que tiene de acuerdo a su sueldo.

4.3.- Problemática.

Actualmente el Infonavit tiene como función social el otorgamiento de créditos a trabajadores de “escasos recursos” como ya se ha detallado anteriormente sin embargo cabe mencionar que esta función se cumple parcialmente atendiendo a lo siguiente:

1.- La Función social del INFONAVIT se cumple parcialmente: atendiendo a los siguientes lineamientos:

a) Marco legal insuficiente.

Respecto a lo establecido en el artículo 123 fracción XII apartado A, mismo que no abarca la necesidad en general de proporcionar vivienda digna y decorosa a todos aquellos trabajadores de escasos recursos, en atención a que no establece una

medida coercitiva para aquellas empresas que no cumplan con lo establecido en este artículo lo que permite que muchas empresas evadan la responsabilidad de inscribir a sus trabajadores al INFONAVIT y al IMSS, truncando así la posibilidad de que estos trabajadores obtengan una vivienda, aún tomando en consideración que son trabajadores que también tienen la necesidad de vivienda.

Así mismo no hace mención a aquellas personas que no cuentan con prestaciones, tales como profesionistas independientes, trabajadores informales, comerciantes, que también son de bajos recursos y que al igual que los señalados en el artículo antes mencionado tienen la necesidad de una vivienda.

Pues es muy claro al señalar como derechohabiente solo aquella persona que cuenta con la posibilidad de que su empresa aporte al IMSS y al INFONAVIT, olvidándose de las hipótesis mencionadas y que se encuentran en posibilidad de pagar un crédito.

No obstante de lo anterior y aunque obtenga un ingreso inferior a tres salarios mínimos, no le resta la necesidad de tener una vivienda digna. Así mismo no existe razón que acredite que el sujeto no puede pagar dicho inmueble. Ya que considero que al margen de sus posibilidades se le debe dar igualdad de oportunidad y no se le debe negar el derecho a obtener una vivienda propia que el se comprometa a pagar al margen de sus posibilidades.

Ahora si bien es cierto que el principal factor de pago es la retención de la aportación por parte del patrón al trabajador en la relación laboral, también es cierto que esta regla es violada en el momento en que un trabajador pierde su relación laboral y no es una razón para que el trabajador acreditado tenga que devolver el inmueble por no encontrarse dentro del supuesto planteado al momento de obtener un crédito del Instituto.

Es muy claro que el Instituto tiene la necesidad de recuperar el crédito otorgado pero no de forma material pues el Instituto solo acepta la devolución o bien realiza el

procedimiento de recuperar dicho inmueble cuando el acreditado se niega a realizar los pagos por el crédito a los cuales se obligo.

No obstante de tener la necesidad de vivienda y ser de bajos recursos no se encuentran contemplados dentro de la función social del INFONAVIT, cabe mencionar que México ha crecido a un ritmo acelerado en la segunda mitad del siglo que terminó. Según los resultados preliminares del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, nuestro país tiene una población de 97,022,621 personas de las cuales alrededor del 70% vive en localidades urbanas. Si bien es cierto que la tasa de crecimiento poblacional ha ido paulatinamente disminuyendo en los últimos 20 años, las proyecciones de población estiman que para el año 2030 habitarán 129 millones de habitantes en el territorio nacional.

En México actualmente asciende a 21,948,060 unidades lo que equivale a un promedio de 4.42 habitantes por vivienda, resaltando el hecho de que el 57% de las familias residen en viviendas que cuentan con 2 o menos habitaciones, que menos del 10 % de este parque está hipotecado y sólo el 15 % es vivienda rentada. La población demandante de vivienda se sitúa entre los 20 y 44 años, segmento que representa el 38.6% de la población mexicana, es decir, 37,450,731 personas y que además constituirá el grupo de crecimiento demográfico más dinámico en los próximos 30 años.

Las características más relevantes de la dinámica demográfica en cuanto a su impacto en la demanda actual y futura de vivienda son: el descenso en la tasa de crecimiento de la fecundidad global, el aumento de la esperanza de vida y la reducción del tamaño de la familia hasta alcanzar, en el 2030, un número promedio de 2.9 ocupantes por vivienda .

Sin embargo lo más importante de todo es generar la capacidad de respuesta a la creciente demanda de vivienda popular y de interés social en nuestro país. En este

sentido, un problema central que enfrenta el Instituto está relacionado con sus ingresos. La ley ata los ingresos del INFONAVIT a la evolución de los salarios mínimos y al crecimiento del empleo formal, mientras el mercado de capitales exige rendimientos reales en función de la evolución de la inflación. Esto significa un reto financiero sumamente complejo para la institución hipotecaria del país que exige revisar las definiciones elementales de la política nacional de vivienda.

Por otro lado tenemos la ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda Para los Trabajadores, (INFONAVIT) que es creada por disposición del artículo 123 mediante la cual se encuentran ciertas deficiencias que no obstante de no estar reguladas basta con una jurisprudencia para que esta tenga la interpretación legal contraria a la establecido en dicho marco jurídico, por ejemplo.

Al respecto en dicho artículo se han hecho varias modificaciones por medio de jurisprudencia para dejar en claro de que forma va a operar dicho artículo, la primera tesis menciona lo siguiente:

Tesis Seleccionada

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

a: 9a. Epoca

Novena Epoca Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XVII, Junio de 2003 Tesis: I.13o.T.27 L Página: 1005 Materia: Laboral Tesis aislada.

Rubro

INFONAVIT. LA LIBERACIÓN DE LAS OBLIGACIONES, GRAVÁMENES O LIMITACIONES DE DOMINIO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 51 DE LA LEY RELATIVA, OPERA DE INMEDIATO EN LOS CASOS DE INCAPACIDAD TOTAL PERMANENTE CON LA SOLA DEMOSTRACIÓN DE QUE SE RECONOCIÓ ESE ESTADO DE SALUD.

El artículo 51 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores establece dos supuestos para liberar al trabajador de las obligaciones, gravámenes o limitaciones de dominio derivados de la concesión de un crédito. El primero, previsto en el primer párrafo de la norma, en el que tal beneficio opera de inmediato cuando existe el reconocimiento de una incapacidad permanente total, cualquiera que sea la naturaleza del riesgo que la produjo, por ser una prestación concomitante a tal declaración. El segundo, previsto en el párrafo quinto del mismo precepto, se actualiza para los casos de reconocimiento de una incapacidad permanente parcial del cincuenta por ciento o más o del estado de invalidez definitivo, en el que para liberar al acreditado se requiere acreditar no ser sujeto de una nueva relación de trabajo por un periodo mínimo de dos años, lapso durante el cual se gozará de una prórroga sin causa de interés para el pago de su adeudo. Por tanto, la liberación inmediata o condicionada de obligaciones o limitaciones inherentes al crédito de vivienda, depende de la gravedad de la incapacidad determinada al trabajador y tratándose de la total permanente basta para su otorgamiento la sola demostración de que se reconoció ese estado de salud. DÉCIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 8193/2003. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. 8 de mayo de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Héctor Landa Razo. Secretaria: Ahideé Violeta Serrano Santillán.

En lo que respecta a la ley del INFONAVIT en su artículo 51 establece la existencia de un seguro para los casos de incapacidad total permanente o muerte que libere al trabajador de la obligación de pagar. Este seguro no implica la contratación de un Seguro con alguna de las Instituciones existentes para ello, implica que al darse la condición de la muerte del trabajador, el crédito ya no se concluirá de pagar,

inscribiéndose en el Registro Público de la Propiedad el inmueble otorgado al trabajador fallecido a favor de los beneficiarios de éste, para el caso de invalidez del trabajador, el crédito ya no le será exigible al mismo, salvo que presente una invalidez inferior al 50% o que contraiga nueva relación laboral aún teniendo mas del 50% de invalidez dictaminada por la autoridad competente.

Esto trae como consecuencia que el Instituto no tenga los recursos suficientes para cumplir en su totalidad con su función social debido a que si el trabajador deja de pagar un determinado monto y posteriormente tiene una incapacidad total permanente, o bien muere si el no se encontraba al corriente en sus pagos se le debe liberar el crédito., independientemente de se encuentre al corriente en sus pagos o no lo que trae como consecuencia un quebranto al INFONAVIT.

Además de lo anterior acaba de ser publicada y difundida por los medios de comunicación radio y televisión una contradicción de tesis mediante la cual se manifiesta que una vez que se acredite la invalidez definitiva o bien el fallecimiento del acreditado, el Instituto tiene la obligación de liberar el crédito independientemente de que el trabajador vaya o no al corriente en sus pagos lo cual deja en estado de indefensión al INFONAVIT: la tesis se cita a continuación y a la letra dice:

JURISPRUDENCIA 3 2004

"INFONAVIT. LOS ARTICULOS 145 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y 51 DE LA LEY DE DICHO INSTITUTO, QUE PREVEN LOS CASOS Y CONDICIONES EN QUE LOS CREDITOS QUE OTORQUE ESTARAN CUBIERTOS POR UN SEGURO QUE LIBERE A LOS TRABAJADORES O A SUS BENEFICIARIOS DE LAS OBLIGACIONES DERIVADAS DE ELLOS, NO EXIGEN QUE EL ACREDITADO ESTE AL CORRIENTE DE LOS PAGOS MENSUALES RESPECTIVOS AL MOMENTO DE PRESENTARSE LA CONTINGENCIA.- Los indicados preceptos legales disponen que los créditos que otorgue el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, estarán cubiertos por

un seguro en los casos y con las condiciones ahí previstos, que libere al trabajador o sus beneficiarios de las obligaciones, gravámenes o limitaciones de dominio a favor de dicho organismo derivados de esos créditos. Así mismo, de conformidad con lo previsto en la exposición de motivos del artículo 51 de la Ley de ese Instituto, se advierte que el citado seguro tiene por objeto que no se ponga en peligro el patrimonio familiar derivado de los derechos otorgados y que cesen las obligaciones contraídas con el mencionado Instituto. Atento lo anterior es indudable la liberación del trabajador o de sus beneficiarios de todas las obligaciones derivadas del respectivo contrato de crédito, entre ellas la de los pagos mensuales correspondientes, con independencia de que el acreditado se encuentre al corriente de dichos pagos al momento de presentarse la contingencia, máxime que no aparece elemento alguno que determine lo contrario o que condicione la aplicación del referido seguro.

Contradicción de tesis 151/2003-SS. Entre las sustentadas por el Segundo y Tercero Tribunales Colegiados ambos en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito, 9 de enero de 2004.-Unanimidad de cuatro votos.- Ponente Gerardo David Góngora.-

Secretaria: María Marcela Ramírez Cerrillo”.

De la cita anterior se advierte que la ley esta protegiendo al trabajador en su totalidad dejando en estado de indefensión al instituto, pues su función social es proporcionar las facilidades a los trabajadores para obtener un crédito para adquirir un bien inmueble y no a su vez donar casas a familias de escasos recursos, porque esta no es la finalidad ni tampoco se encuentra establecido en la Constitución ni en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores como función social del INFONAVIT.

b) Imposibilidad de otorgar crédito al trabajador que tiene un salario inferior a 3 salarios mínimos: Así mismo otro de los aspectos mediante los cuales el INFONAVIT no cumple en su totalidad con lo exigido por su primordial objetivo es la falta de otorgamiento de crédito a trabajadores de bajos recursos que perciben menos de tres salarios mínimos.

En México, la necesidad de vivienda es evidente, pero la capacidad de compra ha sido un elemento ausente desde hace muchos años, más si consideramos que el producto llamado vivienda tiene un costo de entre 2 y 3 veces el ingreso promedio anual de las familias mexicanas. La capacidad de financiamiento, más que las variables de mercado y de demanda, determinan, para el caso de la vivienda, el tamaño y el poder de compra del mercado.

Los trabajadores con ingresos menores a los 3 salarios mínimos, siempre han estado marginados para recibir financiamiento. Otro aspecto de máxima preocupación para los derechohabientes, se refiere a la pésima calidad en la construcción de las viviendas situación ante la cual miles de trabajadores se encuentran en un estado de indefensión.

Ahora bien si dentro de su función social se encuentra el otorgamiento de habitaciones cómodas con condiciones óptimas para poder ser habitadas y actualmente no se esta presentando tal circunstancia en atención a que se busca los materiales más económicos lo cual trae como consecuencia que una vez otorgado el crédito y la posesión del inmueble este empiece a presentar problemas de construcción.

El INFONAVIT actualmente atraviesa por una problemática, atendiendo a que cada vez la demanda de obtener vivienda aumenta, sin embargo no obstante de ser el principal objetivo del Instituto, cabe mencionar que este no se cumple en su totalidad por las razones antes mencionadas.

Lo antes mencionado tiene su base en palabras del mismo director del INFONAVIT Víctor Borrás Satién quien en comparecencia ante el senado el 24 de mayo de 2001 manifestó lo siguiente: " la vivienda del Infonavit tiene un costo de 180 mil pesos y sólo está al alcance de aquellos que devengan más de cuatro salarios mínimos. Dijo que para llegar a los grandes sectores de la sociedad es necesario abatir esos costos para ubicarlos entre los 120 mil y 130 mil pesos".²³

Como se desprende de la cita anterior se esta violando el artículo 123 Constitucional y el objeto mismo del Instituto toda vez que no están siendo favorecidos aquellos trabajadores que ganan uno o dos salarios mínimos.

c). Poca Oferta, existe gran cúmulo de gente con necesidad de vivienda, pocas metas por parte del Infonavit, no abastecen la demanda de vivienda.

Durante sus primeros 20 años de existencia, el INFONAVIT otorgó créditos a 20 años con una tasa máxima, en pesos, de 4 por ciento anual fijo, lo que permitió que poco más de un millón de trabajadores, en su gran mayoría de bajos ingresos pudieran hacerse de una vivienda propia en condiciones únicas.

Para que el Instituto pudiese dar estos créditos baratos, la ley aprobada por el Congreso de la Unión en abril de 1972 establecía puntualmente, que los depósitos constituidos con las aportaciones patronales no generarían ningún tipo de interés a favor de los derechohabientes, circunstancia que hoy en día no se presenta, en atención a que el dinero invertido no se recuperaría lo que tarde o temprano le produciría un quebranto al INFONAVIT.

Con el paso de los años, esta forma de operar beneficio a cientos de miles de trabajadores con créditos excepcionales; pero la alta inflación que experimentó el país en la década de los setentas y ochentas propició que el Fondo Nacional de la Vivienda recuperara una mínima parte del valor real de lo invertido.

²³ Víctor Borrás Satién. Comparecencia ante el senado, 24 de mayo de 2001

Ello derivó en su descapitalización como se reconoció en la reforma a la Ley Federal del Trabajo de 1982.²⁴

Cabe aclarar que los créditos otorgados antes de la reforma favoreció a muchos trabajadores, sin embargo el Instituto no se vio beneficiado lo que obligo a que se estableciera una reforma que permite que los créditos devenguen intereses, propiciando que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores tenga recursos y de esta forma pueda continuar con su función social.

Sin embargo el resultado no fue satisfactorio toda vez que la recuperación de la inversión no se da satisfactoriamente pues actualmente se presenta el problema de la cartera vencida de la cual hablamos a continuación.

c) **CARTERA VENCIDA.** Sin duda otro de los problemas que enfrenta el INFONAVIT actualmente es la cartera vencida a la cual se le ha prestado especial atención a partir del 2000 al respecto, Borrás Satién Director del INFONAVIT explicó en su comparecencia ante el senado el 24 mayo del 2001 que la cartera vencida del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores llega a 40 mil millones de pesos, y que si bien se hicieron esfuerzos para abatirla en el pasado, éstos no fueron suficientes, destacándose como uno de los elementos que impiden resolver este rezago el creciente número de trabajadores beneficiarios de créditos que se incorporan a la economía nformal.

El INFONAVIT estima que para el periodo 2000-2010 tendrá ingresos totales a valor presente por 459 mil millones de pesos, lo que significa 42 mil millones de pesos promedio anual. De estos ingresos 54% corresponderán a aportaciones patronales, 40% a recuperación de créditos y 6% a otros ingresos. Las aportaciones patronales pasarán de representar el 64% de los ingresos en 1998 a un 50% en el 2010. La

²⁴ BORRAS SETIEN, Victor " Op Cit.

recuperación de cartera incrementará su participación en los ingresos totales del 28% al 45%.

La cartera vencida representa una gran pérdida para cualquier institución que otorgue financiamiento; las aportaciones patronales y la recuperación de cartera prácticamente guardan ya la misma proporción en los ingresos totales del Instituto en atención a que día con día crece la existencia de deudores, que se niegan a dar la aportación respectiva para el pago de su crédito.

En virtud de que la cartera vencida día con día aumenta el INFONAVIT se propuso metas de recuperación lo cual implica un gasto extra para el INFONAVIT, inversión que se tomara del fondo de los trabajadores con el que cuenta el Instituto que impedirá que se cumpla con la función social.

De diciembre de 2000 a la fecha, se han presentado 40 mil 190 demandas de adjudicación de viviendas, de las cuales 5 mil 32 han obtenido sentencia favorable al INFONAVIT, lo que representa el 0.02% de la cartera total del INFONAVIT que al 30 de septiembre pasado sumaba 2.2 millones de créditos.

Un crédito que no se paga, impide que el INFONAVIT disponga de recursos para beneficiar a más derechohabientes. Por ello, las viviendas recuperadas, se ponen a disposición de nuevos derechohabientes para que estos puedan obtener un crédito para adquirirlas.

Sin embargo esto no garantiza que efectivamente cumpla con su función social en su totalidad pues de igual forma estos créditos solo serán entregados a derechohabientes que cumplan con los lineamientos establecidos en el marco jurídico del INFONAVIT.

3.- FISCALIZACIÓN.- Se entiende por fiscalización "el control efectuado sobre el sector público por órganos institucionales, consistente en la realización de diferentes

tipos de auditoria, profundizando de forma especial en el cumplimiento de la legalidad".²⁵

No solo el Instituto tiene adeudos por parte de los trabajadores, sino que también nos encontramos con un problema mas que es la retención de las aportaciones por parte de los patrones de todos aquellos que son titulares de crédito y que no obstante de ir estos al corriente en sus pagos, el patrón evade la responsabilidad del pago provocándole un quebranto al Instituto.

Cabe mencionar que no obstante de que el INFONAVIT tiene adeudos por parte de las empresas es importante resaltar que este tiene que destinar una parte de sus ingresos para que interventores se encarguen de realizar la tarea de cobrarle al patrón que incumple lo que representa un gasto mas para el INFONAVIT.

Cabe mencionar que el INFONAVIT actualmente presenta un adeudo por \$5,025,000,000 (cinco millones veinticinco mil pesos 00/100MN) por parte de las empresas, lo que representa una gran pérdida para el Instituto, sin embargo ya existe el proyecto de fiscalización para recuperar dicha cantidad lo que sin duda requerirá tiempo y dinero invertido por parte del Instituto, mismo que le causa un sacrificio para cumplir con su función social.

Cuando un patrón no entera las aportaciones, que está obligado a realizar a favor de sus trabajadores, trunca la posibilidad de estos para adquirir una casa; por ello, la importancia de las labores de fiscalización para obtener ingresos que contribuyen a mantener el ritmo creciente de otorgamiento de créditos.

Es muy claro que existen diversos factores por los cuales el Instituto no cumple con su función social ya que cabe mencionar que las únicas aportaciones que recibe el Instituto son de trabajadores y patrones y hoy en día la recuperación de cartera vencida y las labores de fiscalización sin embargo es indispensable resaltar que estas

²⁵ Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español

dos últimas requieren de un gasto extra que impide que dicha recaudación de fondos sea empleado para la oferta de vivienda del INFONAVIT.

4.- DOBLE FUNCION DEL INFONAVIT.-

Cabe señalar que el INFONAVIT ha venido ejerciendo una doble función.

Por un lado, destina una gran parte de sus recursos al otorgamiento de créditos, por el otro, al estar inmerso en el sistema de pensiones, se ve obligado a contemplar la asignación de recursos para la devolución del fondo de la Subcuenta de Vivienda a los trabajadores que se encuentran en los procesos de retiro, cesantía y vejez; además, existe la obligación de otorgar rendimientos positivos a los recursos de la subcuenta individual de cada trabajador.

Cabe mencionar, que de acuerdo con lo establecido en el artículo 40 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores, el INFONAVIT, tiene la obligación de devolver al trabajador cuando cumpla 65 años de edad, o se encuentre con incapacidad total o parcial superior al 50 % las aportaciones hechas por el patrón al Instituto, siempre que este no haya ejercido su crédito, para el caso de que el trabajador haya fallecido le devolverá el saldo a los beneficiarios, es importante aclarar que este derecho es prescriptible por lo que tanto el trabajador como los beneficiarios tendrán el término de 10 años para ejercer el referido derecho, tal como se desprende del artículo 37 de la Ley antes mencionada.

Todo lo anterior implica una doble responsabilidad que será difícil de sostener en el mediano y largo plazo, siendo las dos funciones incompatibles.

Ahora bien el Instituto tiene una doble función que es la de otorgar los fondos de los trabajadores a estos cuando cumplan 65 años siempre que estos no hayan adquirido un crédito, esto nos trae como consecuencia que el número de personas que se encuentran en esta hipótesis día con día aumenta, y que el IFONAVIT se encuentra obligado a restituirle dicho fondo para su retiro. Esto no es propiamente su función

social y los fondos que son diversos están sumados a una sola cuenta, entonces la dificultad de separar y cumplir con el compromiso de devolver dichos fondos a largo plazo será imposible permitir que el Instituto siga cumpliendo con su objeto y su función Social.

Si sumamos todo lo antes mencionado se observa que es imposible que el Instituto cumpla con su función social, si lo esta haciendo pero solo de forma parcial pues sus recursos son insuficientes atendiendo a todos los gastos que tiene que cubrir y no obstante de ello la función de otorgar créditos a derechohabientes en multiplicadas ocasiones no cuentan con la posibilidad de pagar un crédito atendiendo a diversos factores.

4.4.- Soluciones.

1.- En relación a la imposibilidad del Instituto de cumplir con su función social en su totalidad, atendiendo a que el artículo 123 apartado A fracción XII se encuentra limitado a crear un Fondo para los trabajadores para que estos sean derechohabientes de un crédito otorgado por el INFONAVIT, considero que estamos frente a una gran necesidad de reformar dicho artículo para, de esta forma poder satisfacer la necesidad de vivienda en su totalidad sin que se encuentren marginadas aquellas personas que tienen un salario inferior a tres salarios mínimos, comerciantes, profesionistas independientes, entre otros, que se encuentran necesitados de una vivienda con la posibilidad de pago pero la dificultad de adquirir una a crédito proporcionada por un banco, o bien una de contado.

Así mismo se deja en estado de indefensión a aquellas personas que adquirieron un terreno y no obstante de ello no cuentan con el capital para construir, y no reúnen los requisitos establecidos por las Reglas para el Otorgamiento de Vivienda para que puedan ser derechohabientes.

De lo anterior se determina que al existir una reforma en el artículo 123 Constitucional en materia de vivienda, se establece la necesidad de reformar las Reglas establecidas para el Otorgamiento del Crédito, la reforma debe versar en relación a la posibilidad de todas aquellas personas que se encuentren en posibilidad de pagar una vivienda nueva o usada, o bien deseen ampliar remodelar su casa, fincar un terreno propio, puede adquirir un crédito por medio del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda sin necesidad de que estos sean sujetos de relación laboral mediante la cual se encuentre dicha prestación.

Puede contener que no se requiere comprobar ingresos, siempre y cuando compruebe que su modo de vivir es lícito y que acredite tener la necesidad de vivienda.

Por otro lado la Ley del Infonavit también debe ser reformada en su artículo tercero, en lo que se refiere al objeto del Instituto, mediante dicha reforma debe dejar bien precisado que el objeto del INFONAVIT es proporcionar vivienda cómoda y decorosa a: trabajadores con prestaciones, trabajadores informales, profesionistas independientes entre otros. Siempre que se compruebe que estos obtienen ingresos y se encuentran en posibilidad de pagar una vivienda.

2.- En lo que respecta a la discriminación de aquellos trabajadores que perciben menos de tres salarios, darles igualdad de oportunidad, pues considero que tienen necesidad de vivienda al igual, o mayor a aquellos que perciben un sueldo superior a los tres salarios mínimos.

3.- Si retomamos la propuesta de una reforma al artículo 123 Fracción XII apartado A nos encontramos ante una gran posibilidad de mayor oferta de vivienda, pues está permitiendo que la oportunidad de obtener vivienda llegue a cualquier lugar y a cualquier familia, con posibilidad de pagar esta haciendo con ello más productiva la función social del INFONAVIT.

4.- En lo que respecta a la cartera vencida, propongo que exista por parte del INFONAVIT difusión de los programas de pago existentes en el Instituto, dirigidos a los acreditados que presenten adeudos, en el cual se les haga llegar la información de los alcances y beneficios como reestructura y regularización de pagos que le son proporcionados, mediante los cuales se les dan facilidades de pago, condonación de intereses en su crédito.

Cabe mencionar que el INFONAVIT cuenta con un registro domiciliario de cada uno de los acreditados lo que le permite una rápida localización de estos, misma que puede ser utilizada para enviar comunicados exhortándolos al pago.

Esto permitirá.

- 1.- La difusión entre los mismos acreditados deudores.
- 2.- Interés de los acreditados deudores por regularizar su crédito
- 3.- Reducción de cartera vencida
- 4.- Ahorro de gastos de administración de la Cartera vencida
- 5.- Estimulación en el pago de los créditos otorgados de los trabajadores con y sin relación laboral.

Así mismo es factible hacer que el acreditado se encuentre enterado del contenido de su Contrato de Otorgamiento de Crédito mediante difusión de los medios de comunicación para que de esta forma este consciente de cual es la falta que comete y sus consecuencias al dejar de pagar.

Ahora bien en lo que respecta al sector patronal debe hacerse la misma difusión de los beneficios y alcances que se obtienen pagando a tiempo. Lo cual beneficia al Instituto y a los patrones ya que de esta forma se esta viendo la posibilidad de que el Instituto ahorre los gastos de cobranzas.

5.- Respecto a la doble función del INFONAVIT es factible que este cree una cuenta en el Banco de México en la cual se depositen todos los depósitos de aquellos trabajadores que cumplan 65 años de edad y que nunca hicieron efectivo su crédito,

lo que permitirá que al momento de que este trabajador desee retirar su fondo no se encuentre afectado el Instituto por tener que dar un dinero que no tiene, por el contrario le permite que aparte de guardar este fondo en Banco de México esto sea una inversión para beneficiar los programas de otorgamiento de vivienda que plantee el INFONAVIT.

CONCLUSIONES

Primera: El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio cuya función social es el otorgamiento de créditos para obtener vivienda favoreciendo a trabajadores de escasos recursos y que se encuentran ante la necesidad de una vivienda digna, cuya única condición es tener relación laboral y cotizar al INFONAVIT, al amparo de lo establecido en el artículo 123 Constitucional apartado A fracción XII.

Segunda: Es un organismo con una organización tripartita en la cual participan representantes de trabajadores patrones y el gobierno, tal como se desprende del artículo 123 de nuestra Carta Magna en su apartado A fracción XII, párrafo segundo los en relación con los artículos 7, 12, 17, 25 de la Ley del Instituto de Fondo Nacional de la Vivienda Para los Trabajadores, que refieren quienes integran el INFONAVIT, tripartismo que permite un mejor funcionamiento del Instituto en el desempeño de su función social.

Tercera: Su naturaleza jurídica atiende a que es un organismo descentralizado por el servicio que presta, ya que es una persona moral, en tanto que tiene capacidad jurídica para contraer derechos y obligaciones según su propia ley y porque se encuentra en el supuesto de la fracción II del artículo 25 del Código Civil Vigente donde se describe:

“Son personas morales: Fracción II.- las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley”.

Tiene patrimonio propio según el mismo artículo, y por ello satisface los requisitos previstos en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para los organismos descentralizados, que son aquellas instituciones creadas por disposición del congreso de la unión o en su caso por el ejecutivo federal con personalidad jurídica o patrimonio propios.

Cuarta: El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores es un organismo fiscal autónomo, lo que quiere decir que actúa como autoridad administrativa fiscal con facultades para determinar el importe de las aportaciones patronales y de las bases para su liquidación y cobro. Este carácter se lo otorga el artículo 30 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que a su vez remite a la aplicación del Código Fiscal de la Federación.

Quinta: El fundamento constitucional que da origen al INFONAVIT es el artículo 123 fracción XII apartado A, el cual establece los lineamientos, derechos y obligaciones tanto de patrones como de trabajadores, y la obligación de la creación de una ley que regule directamente el funcionamiento del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Sexta: El INFONAVIT cuenta con un patrimonio propio, que de acuerdo a lo establecido por el artículo 5° de su ley esta conformado por:

1. Las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal;
2. Cantidades y comisiones que obtenga por los servicios que preste.
3. Con los montos que se obtengan de las actualizaciones, recargos, sanciones y multas;
4. Con los bienes y derechos que adquiera por cualquier título, y
5. Con los rendimientos que obtenga de la inversión de los recursos a que se refiere este artículo.

Séptima: El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal en virtud de que depende de forma indirecta del gobierno en su integración tripartita y cuenta con las características establecidas en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública características que son, creado por una ley o decreto del congreso de la

Unión o del Ejecutivo siempre que esta tenga personalidad jurídica y patrimonio propio, siendo el caso concreto del INFONAVIT.

Octava: El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores se encuentra contemplado dentro de un amplio marco legal entre ellos esta la Ley de la Administración Pública Federal y la Ley de Entidades Paraestatales atendiendo a que es un organismo descentralizado, así mismo se encuentra regulado por la ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda y los diversos reglamentos que de estas leyes se desprenden.

Novena: El INFONAVIT por ser un organismo descentralizado forma parte de la Administración pública, la cual se define como el conjunto de órganos del Estado que dependen de forma directa o indirecta del Poder Ejecutivo, mismo que se encarga de la Administración del poder para garantizar la gobernabilidad del estado.

Décima: El fundamento Constitucional de la administración Pública Federal es el artículo 90 mismo que establece que la división misma que será centralizada y Descentralizada, la primera de estas es aquella que depende de forma directa del gobierno, su patrimonio se encuentra proporcionado por el Estado, mientras que la descentralizada depende de forma indirecta del gobierno, tiene personalidad y patrimonio propios.

Décima Primera: El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores es un organismo descentralizado por servicio, atendiendo a que desempeña una función social que debe prestar el Estado, mismo que se auxilia del Instituto para dar cumplimiento a ella en atención a que este es un órgano que depende de forma indirecta de el.

Décima Segunda: La finalidad del INFONAVIT es incrementar el otorgamiento de créditos a trabajadores que cumplen con los requisitos establecidos en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Décima Tercera: El objeto del INFONAVIT es administrar los recursos del fondo nacional de la vivienda para estar en posibilidad de establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para la adquisición, ampliación o remodelación, construcción de un inmueble o bien se pueden proporcionar para el pago de pasivos por los conceptos antes mencionados mediante las diversas líneas de crédito que este proporciona tal como lo establece el artículo 3° de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Décima Cuarta: La función social del INFONAVIT se cumple parcialmente en atención a diversos factores que obstaculizan el cumplimiento de este, siendo ejemplos de estos factores los siguientes: no son considerados sujetos de crédito aquellas personas que no cuentan con una relación laboral; tampoco son considerados sujetos de crédito los trabajadores informales, profesionistas independientes, trabajadores afiliados al INFONAVIT que no perciben un sueldo superior a tres salarios mínimos, la existencia de cartera vencida, evasión de las obligaciones patronales, la excesiva demanda de vivienda.

Décima Quinta: Aproximadamente para el 2030, si no se corrigen diversos puntos que le impiden al Instituto ejercer su función social se aprecia que esta Institución Hipotecaria denominado legalmente como Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores presentara un menoscabo en su patrimonio lo que le impedirá cumplir con su función social.

BIBLIOGRAFÍA.

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, séptima edición, editorial Porrúa, México, 2002.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Editorial Porrúa, México 1999.
3. CASTREJON GARCIA, Gatino Eduardo, DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO I, , Cardenas editor distribuidor, México, 2000.
4. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto Elementos de Derecho Administrativo, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2000.
5. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, LUCERO ESPINOZA, Manuel Compendio de Derecho Administrativo, Quinta Edición, Editorial Porrúa, México, 2002.
6. FRAGA Gabino, Derecho Administrativo tomo I, 3era Edición Editorial Porrúa, México 2000, página 165,199
7. GALINDO CAMACHO Miguel, Derecho Administrativo, Tomo I, 3er Edición, Editorial Porrúa, México 2000, página 145,16,165
8. GALINDO CAMACHO, Miguel, Derecho Administrativo, Tomo 2, tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 2000.
9. GUERRERO, Omar, La ley del servicio Profesional de carrera en la Administración Pública Federal, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2003.
GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho al Estilo Mexicano, Segunda edición, Editorial Porrúa, México 2003.

10. INSTITUTO del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Análisis Político Jurídico, Servicio de Información Gubernamental, México Distrito Federal 1992, 280pags, pag. 17,19.

11. INSTITUTO del Fondo Nacional de la Vivienda Para los Trabajadores, INFONAVIT XV años de servir a los trabajadores, Editado Consorcio editorial de comunicación, México 1988, pagina 4.

INSTITUTO del Fondo Nacional de la Vivienda Para los Trabajadores, Marco Jurídico del Infonavit, Impresa por Coordinación de comunicación social Gerencia de difusión del INFONAVIT, México Distrito Federal, 1999, 833 pgs.

INSTITUTO del Fondo Nacional de la Vivienda Para los Trabajadores, XV años de servir a los trabajadores, editado por Consorcio editorial de comunicación, México Distrito Federal, 1988, 328 pgs.

INSTITUTO del Fondo Nacional de la Vivienda Para los Trabajadores, Una Nueva Institución de la República 1972-1976 Los Primeros Pasos I, Editorial Diseño, México Distrito Federal, 1999, 55 pgs.

INSTITUTO del Fondo Nacional de la Vivienda Para los Trabajadores, Una Nueva Institución de la República 1972-1976 Los Primeros Pasos II, Editorial Diseño, México Distrito Federal, 1999, 55 pgs.

13.- INSTITUTO de Investigaciones Jurídicas , UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo A - C Editorial Porrúa, México 2004., pag.125 –126

14.- MARQUEZ GOMEZ, Daniel, Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales como medios de control en la Administración Pública, primera reimpresión, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2003

15.- MARTINEZ MORALES Rafael I, Derecho Administrativo Primer y Segundo Curso, Cuarta Edición, Editorial Oxford, México 2000, páginas 46 y 48.

MARTINEZ MORALES, Rafael I Legislación Comentada de la Administración Pública Federal, editorial, Oxford university press-harla México S A de C.V., México 1998 360 pgs.

16.- MARGAIN MANAUTOU, Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano, tercera edición, editorial Porrúa, México 2000

17.- SÁNCHEZ GOMEZ Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1998.

18.- SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo. Vigésima tercera edición, Editorial Porrúa, México 2002.

LEGISLACIÓN.

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.- Ley Federal del Trabajo.

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

4.- Ley Orgánica de la Administración Pública federal.

5.- Ley Federal de Entidades Paraestatales.

6.- Reglamento de inconformidades del Infonavit.

REVISTAS Y PUBLICACIONES CONSULTADAS.

BORRAS SETIEN, Victor " Informe de labores ante el senado de la República, 2001"
Diario Oficial de la Federación 14 de febrero de 1972.

Revista del INFONAVIT, Que es y como funciona el INFONAVIT, Impreso por la
Coordinación de Comunicación Social, Gerencia de Difusión del Infonavit, Julio del
2000, México Distrito Federal, 31 pgs.

INSTITUTO del Fondo Nacional de la Vivienda Para los Trabajadores, INFONAVIT
una Hipotecaria Social Paquetes en Línea II, editado por Multiservicios Impresos,
México Distrito Federal, 1994, 328 pgs.

SITIOS DE INTERNET VISITADOS.

www.infonavit.org.mx