



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS  
SUPERIORES ACATLAN**

**TITULO. ANALISIS JURIDICO RESPECTO DE LA  
CREACION DE LAS DLEGACIONES REGIONALES  
DEL INSTITUTODEL FONDO NACIONAL DE LA  
VIVIENDA PARA LOS TRBAJADORES**

**SEMINARIO. TALLER EXTRACURRICULAR  
COMO OPCIÓN DE TITULACIÓN**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**ELADIO ORTIZ JUÁREZ**

**ASESOR LIC. ISMAEL RAFAEL CRUZ RAMIREZ**

**MEXICO, NOVIEMBRERE DEL 2007**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## DEDICATORIAS

- 1.- A MIS PADRES, POR SU APOYO INCONDICIONAL Y ENSEÑARME A VIVIR DE FORMA HONESTA Y SENCILLA.
- 2.- A MI HIJOS, POR SU FORTALEZA DEMOSTRADA EN LOS MOMENTOS DIFICILES POR LO QUE PASAMOS.
- 2.- A MI QUERIDA UNIVERSIDAD, POR DARMER LA FORMACION PROFESIONAL QUE HOY CONCLUYO.
- 4.- A MIS PROFESORES. POR COMPARTIR SUS CONOCIMIENTOS PARA MI FORMACION PROFESIONAL.
- 5.- A TODOS MIS AMIGOS POR SU APOYO INCONDICIONAL
- 6.- A TODA MI FAMILIA, POR SU APOYO Y POR SER PARTE DE MI VIDA

# ÍNDICE

## Análisis jurídico respecto de la creación de las Delegaciones Regionales Del Instituto del Fondo Nacional de al Vivienda para los Trabajadores

<b>INTRODUCCION.....</b>	<b>1</b>
--------------------------	----------

### CAPITULO 1

#### RESEÑA HISTÓRICA Y CONCEPTOS BÁSICOS DEL INFONAVIT

<b>1.1.-La seguridad Social en México.....</b>	<b>5</b>
1.2.- Conceptos Básico.....	14
1.3. -El Crédito a la Vivienda.....	14
1.4.- Asistencia Social.....	14
1.5.- Previsión Social.....	15
1.6.- Vivienda Social.....	16

### CAPITULO 2

#### MARCO JURÍDICO DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

<b>2.1.-Conceptos Preliminares.....</b>	<b>19</b>
2.2.- Bases constitucionales y personalidad jurídica Instituto.....	23
2.3.- La ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda para los Trabajadores.....	28
2.4.- Órganos del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.....	30
2.4.1.- La Asamblea General.....	31

2.4.2.- El consejo de Administración.....	31
2.4.3.- La comisión de Vigilancia.....	33
2.4.4.- La Dirección General.....	33
2.4.5.- El Comité Técnico del Sistema de Ahorro para el Retiro.....	34

### **CAPITULO 3**

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

<b>3.1. Los Recursos Financieros del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda Para los Trabajadores .....</b>	<b>35</b>
3.2.- Naturaleza jurídica de las aportaciones patronales.....	36
3.3.- Medios empleados por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para Trabajadores para hacer efectivas las aportaciones patronales...	43
3.4.- Medio de defensa a favor de los particulares en contra del cobro de las aportaciones patronales.....	50

### **CAPITULO 4**

#### **LAS DELEGACIONES REGIONALES DEL INSTITUTO DEL FONDO DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.**

<b>4.1.-El crédito a la vivienda como Institución.....</b>	<b>57</b>
4.2.- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores como Autoridad.....	65
4.3.- Las Delegaciones Regionales del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores de conformidad con la Legislación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores...	77

4.3.1.- Reglamento de las Delegaciones Regionales del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores.....	82
4.3.2.- Acuerdo 45175 del H. Consejo de Administración del Instituto Del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.....	87
4.4.- Propuesta.....	94
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>96</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>101</b>

## INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo monográfico se hace un análisis lógico jurídico del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores como autoridad, en su carácter de organismo fiscal autónomo, con facultades para determinar y hacer efectivos los créditos fiscales a favor del mismo; señalando la importancia que para cumplir su cometido el citado Instituto tiene que ajustar sus actos de autoridad a lo establecido por la Ley, consecuentemente las Delegaciones del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores deben de estar debidamente revestidas jurídicamente en su creación, ya sea por el Reglamento Interior del citado Instituto o en la Ley del Instituto del Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, evitando de esta forma que al hacer efectivos los créditos fiscales su favor, no puedan ser anulados por los patrones al demandar la nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia fiscal y Administrativa, y de esta manera proteger el patrimonio de los trabajadores para otorgarles créditos de interés social para adquirir un vivienda digna; por lo que se hace necesario una reforma al Reglamento Interior del citado Instituto o a la propia Ley del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores mediante la cual sean legalmente creadas las Delegaciones Regionales para hacer efectivos los créditos fiscales a favor del ya referido Instituto.

En principio en capítulo I, hago un estudio histórico de la aparición del Seguro Social en las sociedades humanas, destacando que fueron Alemania e Inglaterra los países pioneros en este renglón, aunque el régimen del Seguro Social en cada uno de ellos fue distinto, pues mientras en Alemania se utilizó como una política para llegarse adeptos Guillermo I y Otto Von Bismark, así también para debilitar las crecientes ideas socialistas, en Inglaterra se utilizó para

Reforzar la estructura social que formaron a partir de la Revolución Industrial. Además, vemos como a principios de este siglo, en nuestro país aparecen las primeras legislaciones que brindaban protección a los trabajadores en caso de sufrir un accidente o perder la vida en el trabajo y el derecho a una vivienda digna, dichos cuerpos legales fueron originarios de Estados como Nuevo León y México. La revolución mexicana tomó como una de sus banderas los derechos de los trabajadores, así trató de hacerlo valer Venustiano Carranza desde 1915, después el Constituyente de 1917 creó el Artículo 123 en nuestra Ley Fundamental y en la fracción XII y XXIX, en los que se estableció que toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase, esta obligada a proporcionar a los trabajadores habitación cómoda e higiénica; en el mismo se estableció que el Gobierno Federal como el de cada Estado deberían fomentar el establecimiento de seguros populares. El 6 de Septiembre de 1929 en el "Diario Oficial" de la Federación se dan a conocer las reformas al precepto constitucional en cita otorgando la facultad exclusiva al Congreso de la Unión para legislar en materia laboral, así como para expedir la Ley del Seguro Social. Fue hasta el año de 1943 que aparece la primera Ley del Seguro Social, misma que hasta nuestros días ha tenido un sin número de modificaciones, y esta el día 24 de abril de 1992 que mediante decreto expedido por el C. Presidente Luis Echeverría Álvarez que se publico la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

También menciono algunos conceptos que considero básicos en el Seguro Social, para distinguir de la Seguridad Social, concepto mas amplio, entendiendo que el Seguro Social trata de fortalecerse como el instrumento básico de la Seguridad Social. Y el Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores tiene como cometido dentro de los derechos social el de dar crédito de vivienda a los trabajadores de menores recursos económicos.



En el Capítulo II, que llamo Marco Jurídico del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, hago alusión en primer término a conceptos jurídicos que tienen íntima relación con la Seguridad Social, como son el término Estado. Las funciones de éste y los órganos a los que le compete; por que Corresponde al Estado proporcionar Seguridad Social a la población y Vivienda digna a los trabajadores. Estudio, también la naturaleza jurídica del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, para lo que se preciso establecer un bosquejo donde se ubica la descentralización, en la que encuadra el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores según en el Artículo. 2º de su propia Ley. Igualmente, hago mención de los órganos que integran a dicho instituto y las facultades que cada uno tiene de conformidad con la Ley que le dio vida.

En el Capítulo III hablo de la autonomía financiera que tiene el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, de los recursos económicos que le son propios, haciendo énfasis en las aportaciones patronales y los rendimientos que provengan de la inversión de sus recurso, así en como se integran estos créditos. En este sentido, fue preciso hacer análisis de la naturaleza de dichas aportaciones de Seguridad Social, distinguiéndolas de los impuestos derechos y asemejándolas a las contribuciones especiales. Después estudio el procedimiento empleado por el Instituto para hacer efectivas las aportaciones que le corresponden, avocándome a estudiar a este organismo descentralizado en una de sus características que es el tener autonomía fiscal, siendo importante determinar si el Instituto puede emplear el procedimiento de ejecución forzoso, mismo que es propio de la administración central .De igual forma, me refiero a los medios de defensa recursos, que los particulares pueden hacer valer en caso de

Considerar contrario a derecho algún acto del Instituto, en especial al cobrarles las aportaciones que se consideran adeudadas y hacemos mención a los enumerados en el Art. 30 de la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Para finalizar en el capítulo IV, como nos referimos directamente al Instituto que se encarga de otorgar créditos a los trabajadores para la adquisición de una vivienda digna como un derecho social, es imperioso que nos detengamos a analizar de manera sencilla a los elementos que conforman a una “Institución” acorde al criterio sustentado por Maurice Hauriou e identificando cada uno de ellos en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; esta situación viene a ser parte de este trabajo de investigación ya que el Estado actúa por medio de los órganos que lo conforman, Siendo las Instituciones parte de este y entendiendo que entre más se perfeccionen las mismas, el accionar de aquél podrá vislumbrar su objetivo: el bien común.

De acuerdo con la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores el órgano encargado de determinar en forma líquida las aportaciones que los patrones deben cubrir, son las Delegaciones del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, acto de autoridad que debe cumplir con las garantía de legalidad consagrada en el Artículo 16 de la Constitución General de la República; es por lo que analizo los diversos ordenamientos de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en donde se ha tratado de fundar la creación de esos órganos de autoridad, para determinar si éstos están investidos de la capacidad jurídica necesaria para inferir molestia en el ámbito de los particulares. Debe subrayarse que estamos concientes de la importancia que tienen las aportaciones patronales como recursos financieros del Instituto, así como de la celeridad con que deben llegar aquél; sin embargo, esto no puede estar por encima del estado de derecho que rige a nuestro país por lo que los actos del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, deben estar perfectamente apegados a la Ley.

## CAPITULO 1

### RESEÑA HISTORICA Y CONCEPTOS BASICO DEL INFONAVIT

#### 1.1.- La Seguridad Social en México.

En la época precortesiana existían agrupaciones encargadas de sufragar en caso de que ocurriese algún siniestro a alguno de sus integrantes, eran cajas de comunidades indígenas que funcionaban a base de aportaciones periódicas de sus integrantes y que tenían por objeto cubrir gastos en caso de muerte de algunos de sus miembros o también servían como ahorro para las festividades de alguno de sus dioses.

En la época de la colonia la situación fue muy difícil para los aborígenes, pues fueron desposeídos de sus tierras y posteriormente obligados a trabajar como esclavos para los conquistadores, quienes fundaban su actuación en la “encomienda”.

Existieron leyes que pretendían proteger los derechos de los indígenas como las Leyes de Burgos en el siglo XVI, que hablan del buen trato que debían recibir los indígenas y de los derechos que supuestamente les eran propios, como el de tener su propia choza y tierra para cultivar, sin que nada de ello se viera en la realidad, ya que no tenía protección alguna más que la caridad de las asociaciones religiosas.

Al igual que en Europa durante la edad media, en este período hubo varias asociaciones de carácter religioso encargadas de impartir caridad. En el año de 1779 se multiplicaron con la epidemia de viruela; sin embargo, aunque eran muchos de ayudar a los desvalidos, los recursos con los que contaban eran casos al igual que la ayuda que proporcionaba el virreinato.

En 1810 inicia la guerra de independencia que duró 11 años; en ese intervalo se dieron disposiciones tendientes a mejorar las condiciones de vida de los más necesitados, como en los “Sentimientos de la Nación” de Don José María Morelos y Pavón, estableciendo de manera clara la necesidad de aliviar las injusticias sufridas por el pueblo, con leyes que combatan la ignorancia, el hurto y la rapiña.

México es declarado independiente y viene una larga época de total descontrol, centralista y federalistas; liberales y conservadores, buscando imponer sus ideas y dejando de lado los problemas que atacaban al pueblo; las leyes existentes se ocupaban poco de proteger a los desvalidos y si existían no eran observables.

Desde la época precortesiana hasta el gobierno de Porfirio Díaz, el pueblo mexicano vivió en un estado de verdadera incertidumbre, sin que hubiese alguna norma jurídica encargada de salvaguardar ese sentimiento de inseguridad.

Fue hasta principios de siglo y con la Revolución Mexicana, cuando aparecieron las primeras legislaciones en varios Estados de la República que protegían a los trabajadores; entre ellas podemos citar la decretada por José Vicente Villada en el Estado de México en el año de 1904, obligado a los patrones a hacerse responsables de los accidentes de trabajo que pudieran sufrir sus trabajadores y proporcionarles vivienda, cubriendo en su caso indemnizaciones. En 1906 Bernardo Reyes como gobernador del Estado de Nuevo León decretó una ley sobre accidentes de trabajo, establecido la obligatoria para los patrones de proporcionar ayuda médica a sus trabajadores e incluso cubrir sus salarios vivienda en caso de enfermedad.

El bajo nivel de vida de la población fue una de las causas fundamentales que motivaron el movimiento de 1910. Con la salida de Porfirio Díaz del poder, la población esperaba respuesta a sus necesidades, situación que no pudo cumplir en el corto plazo el Sr. Francisco I. Madero, por todo el atraso que presentaba el país siendo insuficientes las bases para sentar una política de ayuda inmediata al pueblo, lo que originó descontento y terminó con el efímero gobierno de Don Francisco I. Madero.

La necesidad de legislar sobre la materia se advierte en el pensamiento de Venustiano Carranza, quien en su primer decreto en el año de 1915 manifiesta la importancia de promulgar leyes de carácter social, es decir, disposiciones encaminadas a aliviar las necesidades económicas, políticas y sociales de la población. Por este motivo el Constituyente de Querétaro al crear el artículo 123 de nuestra Carta Magna establece en su fracción XXIX “se considera de utilidad Social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual tanto el gobierno Federal como el de cada estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión social.”

El concepto constitucional en cita, en su texto original, no habla de la seguridad social, y por otro lado deja en manos de cada uno de los estados la posibilidad de establecer las organizaciones dedicadas a los fines que señala. Lo anterior provocó que sólo algunas de las entidades de la república establecieran legislaciones al respecto, las cuales, en su mayoría, tenían disposiciones acertadas para el momento que se vivía, pero que en realidad eran muy atrasadas en comparación con lo reglamentado en este aspecto incluso en países

Latinoamericanos como Chile y Perú, sin mencionar a las naciones vanguardistas en el renglón como Inglaterra y Alemania. La problemática que afrontaban los gobiernos locales era difícil, ya que se carecía de infraestructura para proporcionar el servicio médico a la población, a más de no contar con los medios para obligar a los patrones a cumplir con lo plasmado, aunado a que la actividad industrial mexicana era principiante y el proporcionar el servicio a los trabajadores era una carga que estaba fuera de sus posibilidades.

Entre los estados que legislaron al respecto podemos mencionar a Puebla, Campeche, Tamaulipas, Veracruz e Hidalgo. En 1925 se promulga la Ley General De Pensiones Civiles de Retiro, que beneficiaba únicamente a empleados federales y del Departamento del Distrito Federal; tenía como base de su funcionamiento las aportaciones de los propios empleados quienes eran los asegurados y el otro porcentaje era cubierto por el gobierno.

Esta ley promulgada por el entonces presidente Plutarco Elías Calles, comprendía disposiciones referentes a pensiones de retiro, así como el derecho a Percibir dicha prestación por los familiares del asegurado en caso de fallecimiento de éste. Esta ley es un precedente importante de la del Seguro Social. Pero más que nada constituye el antecedente directo de la del ISSSTE.

Es evidente que en el periodo de los primeros gobiernos pos revolucionarios, se contó con la intención de legislar en la materia, verbí gratia de ello es el gobierno de Álvaro Obregón, cuando en diciembre de 1921 se dio el primer proyecto para la creación del seguro obrero; pero el hecho de que el artículo 123 Constitucional haya dejado en manos de las entidades federativas la

Posibilidad de regular en materia del derecho de los trabajadores, provocó que solamente algunas entidades lo hicieran, sin que en realidad se hubiese atacado de lleno el problema que acarreaba la falta de regulación en material laboral y en especial del seguro social. Esta situación era ya precisada por el mandatario en cita que en junio de 1924 presentó un proyecto para reformar la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional en el cual quedaría así “**XXIX.** Será obligatorio el Seguro del Trabajo, que se establecerá bajo el control del gobierno federal. Se Considera de utilidad social la organización de instituciones que tengan por objeto infundir o inculcar la previsión popular; en consecuencia, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar el establecimiento de cajas de seguros populares, de vida, de invalidez, de cesación involuntaria de trabajo y otras con fines análogos”( 1).

En la exposición de motivos para reformar la fracción X del artículo 73 y preámbulo del 123 y fracción XXIX, de la Constitución, hecha en el año de 1929 por el Sr. Presidente Lic. Emiliano Portes Gil se expresó:

“Una de las principales obligaciones del Estado consiste en intervenir para buscar un equilibrio social que conserve la energía humana nacional representada por los trabajadores, y fomente el desarrollo de la industria. Esta misión no puede cumplirla el Gobierno sin unificar las disposiciones legales relativas al trabajo, a fin de elaborar paulatinamente la jurisprudencia respectiva que sirva de base para los contratos que celebren patrones y trabajadores.... Muchos legisladores han tomado como base de su legislación, sus apetitos políticos y han propuesto reformas que halagan a una de la partes, sin cuidarse de la satisfacción de las necesidades sociales. Estas leyes no pueden remediar los males existentes, ni son capaces de disminuir los conflictos, pues mientras mayor número de derechos se crean, sin hacer desaparecer las dificultades de su aplicación, aumenta forzosamente el número de ficciones.

(1) RUIZ-NAUTA, Víctor, Constitución Seguridad Social y Solidaridad, p.42, Editada por el IMSS.

“La promulgación de leyes ambiguas o contradictorias no beneficia a las clases trabajadoras y si desalienta a los capitalistas...” (2).

Es por ello que el Lic. Portes Gil estima pertinente reformar el artículo 73 en su fracción X y artículo 123, preámbulo y fracción XXIX, quitando a las legislaturas locales la posibilidad de regular cuestiones laborales, dejándola únicamente como facultad expresa del Congreso de la Unión, de quien pide además, expida una ley del Seguro Social.

La propuesta de reforma del C. Presidente de la República provocó el debate respectivo en la Cámara de Senadores, siendo importante lo expuesto por el senador por el estado de Puebla el Sr. José M. Sánchez, quien se manifestó en contra, basándose en los argumentos que cito a continuación:

“Corresponde a mi deber, como representante de una de las Entidades Federativas, exponer mi punto de vista en relación con las reformas que a la Constitución General de la República, propone el Ejecutivo Federal ,no obstante que ellas quizá sean aprobadas por el Congreso, supuesto, entre otras cosas el ofrecimiento que se ha hecho al propio Primer Magistrado por parte de algunos señores Senadores en una visita que se le hizo por invitación del compañero Pedro González, en la que por cierto estuve también presente para que a la mayor brevedad, y si tropiezos ni dificultades, se procure despachar este asunto”.

“Mi opinión en síntesis, es como sigue”.

“Las Cámaras de Congreso de la Unión carecen de facultades legales para modificar el Pacto Federal y, por lo tanto, no pueden legislar en aquello que se relaciona con la soberanía de los Estados”.

(2) XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. Derecho del Pueblo Mexicano. MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES. Tomo VIII. Antecedentes y Evolución de los artículos 107 a 136 .p.658. México.1967



“Quitar a los Estados el derecho que tienen de legislar como Estado libre e independiente dentro de su soberanía interior, no es la reforma, si no la vulneración del Pacto Federal que implantó el sistema de gobierno institucional federativo compuesto de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a sus regimenes interiores”.

“Los constituyentes en el artículo 123 de la Constitución General de la Republica , reservaron a los Estados, El derecho de legislar en materia de TRABAJO, de acuerdo con sus necesidades, considerándolos como entidades soberanas; y estas disposiciones en ningún caso deben contravenirse si no es por la voluntad directa del pueblo que, por medio de un nuevo Constituyente modifique o altere la forma de su gobierno cambiando, si lo desea, el sistema Fundamental de gobierno republicano por centralista a menos que hayamos retrocedido a la época de su Alteza Serenísima”.

“Las Cámaras Federales pueden, por el camino que establece la Constitución General hacer reformas pero en este caso centralizado la legislación con un Código Federal de Trabajo, no es una reforma, sino ALTERACIÓN del Pacto Federal”.

“Los Representantes de los Estados tienen la obligación de defender la Soberanía de los mismos en lo que respecta a la facultad que cada Entidad tiene para dictar sus leyes de interés público. Entre esas leyes se hallan sus leyes sustantivas y adjetivas, sus Códigos Civil y Penal y de Procedimientos Civiles y Penales respectivamente que son que son leyes orgánicas nacidas de la misma Constitución. Así que tratándose de alterar nuestro Pacto Federal con una ley que centraliza y absorbe de una plumada las facultades que conforme a él están

Reservadas a los Estados, como lo pretenden las reformas que propone el Ejecutivo, se vulnera la estructura actual de nuestra Constitución en sus bases esenciales, de carácter enteramente fundamental, siendo que para esto es indispensable la creación de otro Constituyente, y supuesto que los actuales representantes al Congreso de la Unión no han sido designados para hacer una nueva Constitución, es inconcuso que carecen de facultades para reformar una de aquellas bases fundamentales.

“Pueden si, expedir todas aquellas leyes orgánicas reglamentarias que tengan un indispensable y a la vez introducir ciertas reformas que tengan un carácter meramente adicional o en cierta manera modificar o introducir una reforma; pero de ninguna manera lesionar la soberanía de los Estados, quitando a éstos lo que es inherente de tal manera a su modo de ser y de vivir, como lo es para el hombre despojarlo de una garantía individual que lleva en si mismo para poder subsistir. La Constitución es una pauta de donde debe dimanar y dimana toda ley que deba regir los destinos de un pueblo y si vamos a cada momento a introducir reformas en sus bases fundamentales, no tardará en desaparecer con el transcurso de poco tiempo lo que formaba en ella la tendencia legítima de un pueblo que tenía allí consagrados sus derechos y sus formas institucionales. La Constitución pues, hecha con las aspiraciones y tendencias de un pueblo en un momento que tuvo de cristalizar sus anhelos, es el carbón que marca el principio de una Nueva era política a la que los hombres, gobernantes y gobernados, tienen que ajustar sus actos y sus normas legales. Y tan es así que la más mínima reforma que se pretenda introducir, necesita pasar por el tamiz de un sin número de formalidades, entre ellas nada menos que el consentimiento de las dos terceras partes de las legislaturas. Ahora bien, cuando se hayan cambiado las forma de

Nuestras instituciones y nos rija en vez de una república representativa democrática y federal una república central, evidente es que a cada paso podrá reformarse cualquier disposición de nuestra Carta Magna, pero mientras esto no sea, no puede ni debe hacerse. Imagínense, ustedes señores Senadores, que después de éstas reformas aprobemos otra y sucesivamente otras ¿quedara mas tarde algo de nuestro pacto Federal en la forma que lo pretendieron y lo crearon nuestros constituyentes? Meditad sobre el particular y, en bien de la soberanía de cada entidad, negad vuestro voto a esa iniciativa.

“Sé que no se tomarán en consideración mis pequeños razonamiento porque seguramente prevalecerá la costumbre de aprobar todo lo que nos venga del Ejecutivo pero es mi deseo que quede constancia en el Diario de los Debates que yo, como representante de una de las Entidades Federativas, he venido a defender la soberanía de los Estados, derecho que tienen conforme a nuestra Constitución, para subsistir como entidades libres e independientes.

José M. Sánchez (Rubrica). Senador por el estado de Puebla” (3)

Ese representante popular, se pronunciaba por la defensa a la Constitución. En respuesta a sus argumentos el Senador Aguayo por el Estado de Nuevo León, Aclaró, que en efecto, se trataba de quitar una facultad a los gobiernos de los estados, sin que ello significara que se estuviera contraviniendo el pacto federal, anteponiendo el bien común como se hizo la nacionalización de las tierras en el artículo 27 de la Constitución o cuando se federalizó el servicio de aguas, etc.; Deja entrever la necesidad que existía en el país de que hubiera un solo Código de trabajo en toda la república haciendo de esta forma accesible algunos logros de la revolución a la clase trabajadora.

(3) XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, Ob. Cit. p.660 a 662

Finalmente el proyecto de reformas fue aprobado por la Cámara de Senadores, otorgando la facultad exclusiva al Congreso de la Unión para legislar en materia laboral así como el compromiso la necesidad de expedir la ley del Seguro Social. La reforma aprobada fue publicada en el "Diario Oficial" de la federación el 6 de septiembre de 1929.

A partir de esa fecha hubo varios intentos de establecer la legislación sobre el Seguro Social, sin resultados positivos ni o en el corto ni en mediano plazo. Fue hasta el 19 de enero de 1943 que en el "Diario oficial" se publicó la primera Ley del Seguro Social, misma que hasta nuestros días ha tenido un número considerable de reformas.

## **1.2.- CONCEPTOS BÁSICOS**

**1.3.- EL Crédito a la Vivienda.** Su significado lo podremos definir como la vivienda que se otorga a los trabajadores por el Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores, ó por cualquier institución del Gobierno Federal. De acuerdo a lo establecido por el constituyente del 1917, en el artículo 123 fracción XII de la Carta Magna la obligación de los patrones o empresas agrícolas, industriales, mineras o de cualquier otra clase de trabajo según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitación cómoda e higiénica. Obligación que deberían de cumplir los patrones mediante aportaciones que hoy se conocen como aportaciones de seguridad social, mismas que se depositarían a un fondo nacional de la vivienda que a la fecha se conoce como el Instituto del Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

**1.4.- Asistencia Social.** El maestro Francisco Díaz Lombardo dice al respecto: " Por derecho de la Asistencia Social y Bienestar Social, hemos entendido la rama del derecho social cuyas ramas integran la actividad de Estado y de los particulares destinadas a proporcionar una condición digna decorosa y Humana

para las personas, sociedades y estados que, imposibilitados para satisfacer por sí mismo sus más urgentes necesidades y procurar su propio bienestar social requieren de la atención de los demás, en función de un deber de justicia, o más aún de altruista deber de caridad.”<sup>(4)</sup>

De la anterior definición podemos destacar que la Asistencia Social está integrada por las actividades del Estado y de los particulares encaminada a proporcionar elementos que son indispensables para la vida decorosa de los individuos; esto significa que la Asistencia Social no sólo corresponde al Estado, sino que también los particulares tienen su contribución y de manera notable, así encontramos en nuestra sociedad diversas instituciones de asistencia privada proporcionando además de ayuda de carácter médico, becas o auxiliando a escuelas de carácter estatal para reforzar su estructura y brindar un mejor servicio educativo. Con lo anterior podemos distinguir claramente a la Asistencia Social del Seguro Social, esto en cuanto a la forma en que se hacen llegar recursos y las personas que son beneficiadas. Además debe destacarse que la Asistencia Social, es una forma de caridad del Estado quien en busca del bien público debe preocuparse por las personas que están completamente desamparadas; los fondos destinados para la Asistencia Social son proporcionados por el Estado o en su defecto, son donaciones de particulares; mientras que el Seguro Social no es una caridad, ni el compete sólo al Estado, pues se encuentra con la participación del trabajador y el patrón.

**1.5.- LA Previsión Social.** “contempla en gran forma la protección y defensa del trabajador con la tutela de su persona en el momento en que quedan imposibilitado para prestar sus servicios eliminando sus inseguridades, ya que

(4) El Derecho Social y La Seguridad Social, p.47, Edit., UNAM, México, 1974

Dichas normas están destinadas a dar cumplimiento a la obligación de la empresa y el derecho del trabajador exclusivamente, por conducto de un institución denominada Seguro Social”.<sup>(5)</sup>

“Es el conjunto de instituciones tendientes a hacer frente a los riesgos que se ciernen sobre las clases económicas débiles y que se dirigen a implantar una seguridad social: tales instituciones son los seguros sociales, las cooperativas y las mutualidades”.<sup>(6)</sup>

El seguro Social ya establecido, puede ser una forma de Previsión Social, ya que éste busca como objetivo a aquel; pero el Seguro Social no es la única forma de Previsión Social. Por lo que no podemos confundirnos y decir que la Previsión Social es el Seguro Social, si no que éste es el objetivo de la Previsión Social, quien a través de sus instituciones realiza diversas actividades para proteger a las clases desvalidas o económicamente débiles cuando sufren un siniestro, pero teniendo bien presente su meta que es el Seguro Social.

**1.6.- Vivienda Social.** Es un concepto más difícil de definir. Sin embargo si consideramos que el constituyente de 1917, en nuestra Carta Magna estableció en su artículo 123 fracción XII la obligación del patrón a proporcionar al trabajador habitación cómoda e higiénica. Obligación que se debe de cumplir mediante las aportaciones que las empresas hagan al fondo nacional de la vivienda con el fin de constituir depósitos a favor de sus trabajadores para crearse de esta manera un sistema de financiamiento que permita otorgar a los trabajadores créditos de vivienda barata y suficiente.

Estableciendo también la expedición de una Ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y patrones.

(5) El Derecho Social y La Seguridad Social, p.47, Edit., UNAM, México, 1974

(6) CABANELLAS de TORRES, GUILLERMO, Diccionario Jurídico Elemental, p.257, Edit. Heliasta, Argentina, 1988

Sin embargo la citada Ley a que hace referencia el precepto constitucional en cita se emitió por el Congreso de la Unión hasta el año 1972 publicado en Diario Oficial de la Federación el día 24 de abril del en cita, por él C. Presidente de la Republica Luis Echeverría Álvarez, denominándose Ley del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, creando en su artículo 2º El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores ( Infonavit), asignándole como objeto de su creación la administración de los recursos del citado instituto y el otorgamiento de vivienda de interés social a los trabajadores.

De esta manera podremos definir a la vivienda social, como la vivienda que se otorga a los trabajadores por el Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores, ó por cualquier institución de Gobierno Federal ó Estatal.

Impulsado por el gobierno de la concertación, a partir de 1990 se dio inicio a un proceso de ajuste y cambios estructurales en las políticas sociales de vivienda que, conjuntamente con un fuerte incremento en la inversión sectorial, permitieran formular un programa sostenido en el tiempo, que lograra superar el grave déficit de arrastre que gravaba especialmente a los más pobres, moderando así el peligro de explosiones sociales que pudieran amenazar la frágil democracia recién instaurada.

Las apremiantes necesidades habitacionales de los sectores más pobres, y su imposibilidad para acceder al crédito privado para la adquisición de este bien, se traducen en una gran demanda por las viviendas sociales ofrecidas por el Estado. Siendo la masividad y urgencia de las demandas muy superior a los recursos disponibles, se hace necesario focalizar adecuadamente los recursos. Bajo esta premisa, y reconociendo la diversidad en los niveles de ingreso del

Sector, se crean paulatinamente diversos programas, definidos según la capacidad de las familias de ser sujeto de crédito y de su capacidad de ahorro, constituyendo un sistema de acceso a la vivienda social basado en una estratificación socioeconómica de la demanda.

El éxito del programa en materia cuantitativa en estos últimos años, parece haber quitado premura a las necesidades en el campo de la vivienda y, por extensión, ha moderado las exigencias de innovación. Hoy, da la impresión que el problema se reduce a una tarea lenta, de largo plazo, que permita superar paulatinamente las carencias acumuladas, y a la construcción de un sistema técnicamente justo y eficiente, fuertemente centralizado que asegure una efectiva focalización y distribución de los recursos que el Estado asigna al sector.

Las políticas implementadas bajo estos parámetros han descuidado la alta significación que tiene la dimensión social para un desarrollo sustentable y equilibrado de las familias beneficiarias. Es por ello que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en la última década a incrementado su actividad otorgando créditos de vivienda social a los trabajadores, sin embargo sigue olvidando a los de menores recursos y se les sigue marginando de este beneficio social a que constitucional tienen derecho.



## **CAPITULO 2**

### **MARCO JURÍDICO DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.**

#### **2.1.- CONCEPTOS PRELIMINARES**

No es mi intención hacer un estudio completo de la teoría del Estado, como lo abordan los tratadistas de la materia, sino únicamente establecer un bosquejo de este concepto.

En el devenir histórico de la humanidad, el Estado se ha manifestado como una forma de organización política que tiene sus antecedentes en la polis griega y en la civitas romana.

Cabe apuntar que Nicolás Maquiavelo, fue quien utilizó por primera vez el término Estado al afirmar “Cuantos Estados, cuantas denominaciones ejercieron todavía una autoridad soberana fueron y son repúblicas o principados” (7).

El Estado, considero como una organización política, tiene como elementos previos, al territorio y a la población cuya sociedad se desenvuelve a través de las relaciones político-jurídicas establecidas por éste. En este orden de ideas omito las discusiones que hay acerca de si puede existir un Estado sin algunos de esos elementos, pues los estudios de la materia coinciden al afirmar que los referidos componentes son base de sus formación y, consecuentemente, la sociedad humana asentada en el territorio que le corresponde.

Existe un amplio abanico de criterios, opiniones, pareceres al respecto; sin embargo; lo expuesto, se ratifica con la definición que nos con la definición que nos

(7) Véase. Maquiavelo, Nicolás, El príncipe, Cap., VII, Edit., Porrúa, México. 1984

Proporciona Francisco Porrúa Pérez: “El Estado es una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es definido y ampliado por un poder soberano para obtener el bien público temporal formado una institución con personalidad moral y jurídica”.(8)

Según George Jellinek, “la actividad del Estado tiene como fin último el colaborar con la evolución individual y colectiva del grupo social, al mismo tiempo que reafirma su poder y su propia existencia”. (9)

Así, es obvio que la actividad del Estado ésta encaminada al bien público o bien común, como fin último, para lo cual crea un marco jurídico que le permite aspirar a obtener el desarrollo integral del grupo humano que lo conforma.

Montesquieu, en la época de la ilustración, introdujo la idea de la división de poderes dentro del Estado, para que no hubiera abuso por parte de los gobernantes, así propuso la existencia de tres poderes con funciones distintas que contemplan en conjunto la actividad de éste, cada uno de estos poderes tienen una actividad determinada por realizar y es por lo que hablamos de funciones específicas del Estado, como son la legislativa, jurisdiccional y administrativa.

Dichas funciones se estudian desde dos puntos de vista: a) El formal, atendiendo al órgano que la realiza; b) El material, que considera la naturaleza

(8) Teoría del Estado, p.22, 9ª Edición, Edit. Albatros, Porrúa, México, 1976

(9) Cf. Teoría General del Estado, P.196, Edit. Albatros, buenos Aires, 1981

Jurídica del acto que se realiza. Así podemos decir que los reglamentos que expide el Ejecutivo Federal, desde el punto de vista formal es una función administrativa y materialmente es legislativo.

No es difícil identificar a la función legislativa del Estado, la que se manifiesta con la creación de normas de carácter abstracto, general e impersonal.

Andrés Serra Rojas, define la función legislativa como "...una actividad creadora del derecho objetivo del Estado, subordinada al orden jurídico y consistente en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política". (10)

Desde el punto de vista formal esta función le corresponde el poder legislativo del Estado (Congreso de la Unión o Legislatura Locales en México); sin embargo, no es exclusiva de dicho órgano, ya que como lo hemos referido, el Ejecutivo Federal tiene la facultad reglamentaria (Art. 89 fracción I Constitucional), actividad que formalmente es administrativa; por lo que resulta evidente que nuestra legislación permite que los poderes que componen el Estado puedan practicar funciones que esencialmente no le corresponden, sin romper el marco jurídico.

Así en la actividad cotidiana encontramos resoluciones de autoridades administrativas que aplican la Ley en la solución de conflictos específicos; verbí gratia, son los acuerdos administrativos de los Consejos Consultivos Delegacionales del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que dan Solución al recurso de inconformidad establecido en el artículo 33 del Reglamento

de las Comisiones Consultivas Regionales y de las Delegaciones Regionales del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, acto que formalmente es administrativo; así como la solución que de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público al Recurso Administrativo de Revocación que interponen los particulares y que jurídicamente esa autoridad tiene competencia para conocer del mismo.

(10) Derecho Administrativo Tomo I, p.43, 8ª Edición, Edit. Porrúa, México 1977

Por lo tanto, la función jurisdiccional debe estudiarse desde el punto de vista material, situación compleja en la que los propios doctos en la materia no logran coincidir completamente. Así, Gabino Fraga “identifica tres elementos en esta actividad estatal: a) La declaración de la existencia de un conflicto de interés; b) La aplicación de un procedimiento preestablecido en donde las partes pueden ser oídos ofreciendo las pruebas que consideran pertinentes; c) Poner fin al conflicto a través de la sentencia, misma que debe ser obedecida y con lo que se logra la observancia de la Ley”. (11)

De esta forma la función jurisdiccional del Estado está encaminada a la solución de las controversias surgidas en la sociedad, aplicando la Ley o declarando el derecho en el caso concreto, para realizar valores jurídicos como son la justicia, bien común y seguridad jurídica.

Reafirma lo anterior el criterio de Andrés Serra Rojas que nos dice: “La función jurisdiccional es una actividad del Estado subordinada al orden jurídico y atributiva o productora de derechos, en los conflictos concretos o particulares que se le someten para comprobar la violación de una regla de derecho o de una situación de hecho y adoptar la solución adecuada”. (12)

Algunos autores al ocuparse de la función administrativa pretenden salirse por la tangente, al afirmar, que por exclusión, es aquella que no es legislativa ni jurisdiccional y que corresponde directamente al Poder Ejecutivo, sin embargo, no se explica el carácter intrínseco de esta actividad del Estado pues no todo lo que

hace ese órgano materialmente constituye una función administrativa.

(11) Cf. Derecho administrativo, p.48, 15ª Edición, Edit. Porrúa, México, 1977

(12) Ob. Cit. p56

Tampoco podemos conformarnos con el criterio que lo define de manera simple como la ejecución de la ley, pues la sentencia es propiamente una ejecución de la ley.

Es evidente que esta función al igual que las otras, tiene íntima relación con los propósitos que persigue el Estado, es decir, el bien común, por ello debe regular su actuación dentro de un marco jurídico preestablecido con la finalidad de alcanzar objetivos inmediatos, prestando servicios o realizando actividades encaminadas al bien común creando situaciones concretas ya que sus efectos son limitados, de esta forma el mandato legal.

Gabino Fraga la define diciendo: "...es la actividad que el Estado realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales." (13)

## **2.2.- Bases Constitucionales y Personalidad Jurídica del Instituto.**

El desarrollo del tema me permite hacer un esbozo de la Administración Pública la que de acuerdo al punto de vista de Jacinto Faya Biseca "consiste en todo aquello que tiene como finalidad la aplicación o la realización de la política nacional". (14).

Andrés Serra Rojas nos dice que "La Administración pública es la acción del Estado encaminada a concretar sus fines. Administrar es servir, es proveer por medio de servicios públicos o de servicios administrativos a los intereses de una sociedad. Al de ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, el poder Ejecutivo realiza la importante función de administrar". (15)

La administración pública, tiene íntima relación con la función

administrativa que corresponde al poder ejecutivo, misma que se manifiesta en el conjunto de actividades desarrolladas dentro de un marco jurídico preestablecido, proporcionando servicios a la población.

(13) Ob. Cit, p.59

(14) Administración Pública Federal, p.31, 1ª Edición, Edit. Porrúa, 1979

(15) Ob. Cit, p.471

En el Estado mexicano, la forma en como se organiza la administración se encuentra establecida en el artículo 90 constitucional que señala “La administración pública federal será centralizada y paraestatal...” Al efecto la Ley reglamentaria, es decir, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala: Art. 1°. La

Presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, Administración pública centralizada, Administración Pública Descentralizada y Paraestatal.

Los organismos descentralizados, las empresas repartición estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y finanzas y los fideicomisos, componen la Administración pública paraestatal.

La centralización administrativa se caracteriza por la concentración del poder de decisión en un órgano central único, que determina las directrices que debe seguir la actividad estatal.

Al afecto Rafael I. Martínez Morales, al ocuparse del tema nos comenta que “...es una forma de organización administrativa en la cual los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado directo del titular de administración pública”. (16)

El Artículo 2° de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal señala que la administración pública centralizada que está encomendada al Ejecutivo Federal, se compone por las Secretarías de Estado, y Departamentos Administrativos.

(16) Derecho Administrativo Primer Curso, p.52.2ª Edición, Edit. Harla, México, 1794

Además de las Secretarías de Estado, forman parte de la administración centralizada, los Departamentos de Estado, la Procuraduría General de la República, el Gobierno del Distrito Federal, así como las dependencias centralizadas y descentralizadas.

La centralización administrativa presenta un serio problema. Al depender todas las decisiones del poder central u órgano jerárquico, en distancias territoriales considerables, el servicio puede ser deficiente, al esperar que las posibles soluciones a los problemas sean analizados y resueltos por el poder central, obstaculizándose la finalidad de efectuar la administración pública de manera expedita.

Por ello el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal estatuye: “Para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de sus competencia, Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán

Contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la material y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, “Estos órganos desconcentrados no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propios, ni gozan de autonomía, sus facultades corresponden originalmente al órgano central y el titular del mismo depende directamente de aquél.

Por lo tanto la desconcentración "...se caracteriza por la existencia de órganos administrativos que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan

ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir pero dentro de límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia administración. La competencia que se les confiere no llega a su autonomía". (17)

(17) Ob. Cit, p.90

La administración pública paraestatal es otra forma de organización administrativa y los entes que la comprenden son enunciados en el artículo 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al señalar "El Poder Ejecutivo de la Unión se auxilian, 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, institucionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y finanzas, y
- III. Fideicomisos.

En este trabajo de investigación, nos interesa de manera particular los organismos descentralizados, por lo que hacemos referencia a ese punto.

El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala "Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto de Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios".

En este sentido, la Ley de Entidades Paraestatales, menciona al Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores Mexicano en su artículo



5°, y en su numeral 14 estatuye “Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objetivo sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II. La prestación de un servicio público o social; o
- III. La obtención de un servicio de recursos para fines de asistencia o seguridad social.”

(18) Ob. Cit, p. 470

(19) Ob. Cit, p127

Andrés Serra Rojas, nos explica que la descentralización “...es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial, o autonomía o independencia, sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.” (18)

Rafael I. Martínez Morales manifiesta que “La descentralización administrativa es una forma de administración de entes que pertenecen al Poder Ejecutivo, los cuales están dotados de sus propia personalidad jurídica y autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas.” (19)

La descentralización consiste en sacar de la unidad central funciones y actividades que se encomiendan a un ente creado por ley, estos órganos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio; gozan de cierta autonomía en la realización de actividades prioritarias del Estado, o en la prestación de un servicio de un servicio público o social.

La descentralización puede establecerse por región, por servicio o por colaboración. Como ejemplo de la descentralización por región, los tratadistas señalan al municipio, aunque de acuerdo al artículo 115 de nuestra Carta Magna,

éstos son la base de la organización política y administrativa de los Estados que integran la federación. En el caso concreto, es evidente que una de las formas de descentralización por servicio es el Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores.

En otro orden de ideas, el artículo 73 fracción X de la Constitución General de la República, otorga al Congreso de la Unión, la facultad de expedir leyes relacionadas con la materia laboral. Por su parte el artículo 123 fracción XXIX, del mismo ordenamiento, establece que se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Esta son las bases jurídicas sobre las que descansa el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en México, siendo trascendente la expedición de la Ley de la Materia, misma que se considera pilar del derecho social, porque rebasa a la sola intención de legislar en materia laboral al pretende el bienestar social.

El fin primordial del establecimiento del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, es proporcionar a sus derechohabientes, vivienda

digna y a costos accesibles a sus ingresos, misión que es conferida a una institución pública; al efecto el artículo 2° de la Ley del Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores establece. Esta ley, ésta a cargo de un organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propio, denominado Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Por lo que al hablar de la personalidad jurídica del Instituto debemos hacer referencias al precepto invocado, reiterando que se trata de un organismo público descentralizado, con patrimonio propio, que goza de autonomía en sus decisiones y que además es concebido como un órgano fiscal autónomo al estar facultado para determinar los créditos a su favor, cobrarlos y percibirlos en los términos de

Ley, siempre observando el marco legal que rige a nuestra sociedad.

### **2.3.- La Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.**

A partir de la Constitución de 1917, hubo varios intentos por establecer la primera ley del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, así se lo fijaron en el corto y mediano plazo algunos gobiernos, sin conseguir el objetivo. En el plan sexenal del gobierno del Presidente Gustavo Díaz Ordaz se Promulgación ocupó un lugar importante; pero fue hasta el 1º de enero de 1943, que en el “Diario Oficial” de

La Federación se Público la primera Ley del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. En su exposición de motivos se expreso “...siendo el salario la única Fuente de la que los trabajadores obtienen los recursos indispensables para la subsistencia de ellos y de la de sus familiares, todo hecho que implica pérdida o disminución del mismo, causa a todos ellos perjuicios trascendentales.

Para todo el mundo es evidente la obligación que tiene el Estado de vigilar la salubridad, la higiene y la vivienda para los trabajadores por su fuerza de trabajo en el país. Esa misma obligación existe para proporcionar vivienda digna a los individuos que no cuentan con recursos para la compra de una vivienda digna por si mismos, ni tienen la preparación suficiente para poder construir una con sus propios medios que sea segura y duradera, que corran riesgos de ver destruida su patrimonio a futuro. Esta vigilancia y esta protección se realizan por medio del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores que deben de abarcar en forma perdurable, a la mayor cantidad posible de trabajadores.

Entre las situaciones que protegió esa ley, podemos mencionar la

posibilidad de que la mayoría de trabajadores obtenga la oportunidad de adquirir un crédito de vivienda por parte del Instituto del Fondo Nacional de la Vienda para los Trabajadores, y que además los proteja de posibles accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, enfermedades generales, maternidad, invalidez, vejez y muerte; así como cesantía en edad avanzada.

Se establece cómo captar a los asegurados que trabajan para un patrón, con la meta de extender el crédito de vivienda lo más pronto posible a los trabajadores.

Los salarios y las aportaciones de seguridad social ocupan un lugar importante, al igual que la protección al salario mínimo, pago de aportaciones de Seguridad social. Con esa primera Ley nace el Instituto del Fondo Nacional de la Vienda para los Trabajadores como persona moral encargada de hacer llegar los

Beneficiarios los derechos otorgados por este ordenamiento, así como la forma en como se organizaría esa institución. Respecto a la manera en como el Instituto podría hacer efectivas las aportaciones de seguridad social en caso de incumplimiento en su entero por parte de los patrones, se determina que las mismas tendrían el carácter de títulos ejecutivos, por considerar que a través de la vía mercantil podría recuperarse con prontitud esos créditos.

Esa ley, tomó elementos de legislaciones anteriores de algunas entidades federativas, a más de las experiencias de otros países. El correr de los primeros años debe su aparición, hizo necesarias diversas modificaciones, pues el dinero recaudado era insuficiente para satisfacer los servicios que se ofrecen.

Finalmente el artículo 7° de la Ley en cita se establece la organización del Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores.

Existen además, reglamentos importantes como el que se refiere el artículo 7° del Reglamento de la Comisión de Inconformidades y de Valuación del Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores, que regula el procedimiento del Recurso de Inconformidad que pueden hacer valer los trabajadores o patrones; al igual el Reglamento de las Comisiones Consultivas Regionales y de las Delegaciones Regionales del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

#### **2.4.- Órganos del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores**

La organización del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores se encuentra establecida en los primeros 27 artículos de la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores:

- I.- La Asamblea General.
- II.- El Consejo de Administración.
- III.- La Comisión de Vigilancia
- IV.- La Dirección General y
- V.- El Comité Técnico del Sistema de Ahorro para el Retiro

**2.4.1.- La Asamblea General.-** Es la autoridad suprema del Instituto está integrada por cuarenta y cinco miembros, designados: quince por Ejecutivo Federal y quince por las organizaciones patronales; y quince por las organizaciones de trabajadores. Dichas personas duran en su cargo seis años, pudiendo ser reelectos y removidos libremente por quien los designe.

Es presidida por el Director General del Instituto y debe sesionar

ordinariamente por lo menos una o dos veces por año, y extraordinariamente cuando sea necesario.

Las funciones principales de la asamblea se describen en el artículo 10 de la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores: “La Asamblea General examinará y en su caso aprobará, dentro de los últimos tres meses del año,

El presupuesto de ingresos y egresos y los planes de labores y de financiamiento del Instituto para el siguiente año; examinará y en su caso aprobará, 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; decidir, señalando su jurisdicción, sobre el establecimiento y modificación o suspensión de las Comisiones Consultivas Regionales del Instituto; expedir el Reglamento del Instituto y por último decidir las demás acciones necesarias para el cumplimiento de los fines del instituto, que no se encuentren encomendados a otros órganos del mismo.

**2.4.2.- El Consejo de Administración.-** Esta integrado por quince miembros, designados por la Asamblea General cinco a proposición del Gobierno Federal; cinco a proposición de los representantes de los trabajadores y cinco a proposición de los representantes patronales, y durarán en su cargo seis años y serán removidos por la Asamblea General a petición de la representación que los designó; el Consejo de Administración tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Decidir, a propuesta del Director General, sobre las inversiones de los fondos y financiamiento del Instituto, conforme a lo dispuesto por el artículo 6 fracción II.

II.- Resolver sobre las operaciones del Instituto, excepto aquellas 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 presupuesto de ingresos y egresos, los planes de labores y financiamiento, 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 excederse del 0.75 por ciento de los recursos total que maneje.

VII.- Estudiar y en su caso aprobar, los tabuladores y prestaciones correspondientes al personal del Instituto, propuesto 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.- Determinara las reservas que debe constituirse para asegurar la operación del Fondo Nacional de la Vivienda y el cumplimiento de los demás fines y obligaciones del Instituto. Estas reservas deberán invertirse en valores a cargo del Gobierno Federal.

XII.- Resolver sobre las circunstancias específicas no previstas en la presente Ley en la Ley para la coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro en relación a las subcuentas del Fondo Nacional de la Vivienda, de las cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el retiro. Con fines de coordinación, en la elaboración de las resoluciones que se adopten conforme a esta fracción, el Consejo escuchara del Sistema de Ahorro par el retiro. Dichas resoluciones se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

**2.4.3.- La Comisión de Vigilancia.** Las facultades de la Comisión de Vigilancia se encuentran establecidas en los Artículos 17, 18 19,19, y 20, de la Ley en consulta:

La Comisión de Vigilancia se integrara con nueve miembros designados por la Asamblea General. Cada una de las representaciones propondrá el nombramiento de tres miembros, con sus respectivos suplentes. La Comisión de Vigilancia será rotativa, en el orden en que las representaciones que propusieron el nombramiento de sus miembros, se encuentran mencionados en el artículo 6°. LA Comisión tendrá la atribución de administrar los recursos y los gastos, así como las operaciones se hagan de acuerdo con las disposiciones de esta Ley y de sus reglamentos.

**2.4.4.- La Dirección General.-** Recae en una sola persona, nombrado por la Asamblea General, a proposición del el Ejecutivo Federal, debiendo ser mexicano por nacimiento, de reconocida honorabilidad y experiencia técnica y administrativa.

**2.4.5.- El Comité Técnico del Sistema de Ahorro para el Retiro.-** Está integrado por nueve miembros: tres por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público; uno por la secretaria de trabajo social: Tres por el Instituto del Fondo Nacional de la



Vivienda para los Trabajadores; dos por el banco de México. Los representantes del Instituto serán uno por cada sector. Sesionará por lo menos y una vez cada cuatro meses, sus facultades se precisan en el artículo 258 G. “Al Comité Técnico del sistema de ahorro para el retiro corresponderá:

- a) actuar como órgano de consulta respecto de asuntos relativos al sistema de ahorro par el retiro;
- b) en su caso, recomendar a las autoridades competentes la adopción de criterios y la expedición de disposiciones sobre dicho sistema
- c) autorizar modalidades particulares para el cumplimiento de obligaciones y el ejercicio de derechos a que se refiere este capítulo siempre que, ajuicio del comité; el tratamiento concedió o virtud de tales resoluciones sea conveniente hacerlo extensivo a todas las personas que se encuentren en el mismo supuesto; y
- d) resolver las circunstancias específicas no previstas en el presente capítulo, siempre que, a criterio del comité, el tratamiento concedido por virtud de tales resoluciones sea conveniente hacerlo extensivo a odas las personas que encuentren en el mismo supuesto; y
- e) las demás que le señalen otras disposiciones.

## **CAPITULO 3**

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

#### **3.1. Los Recursos Financieros del Instituto del Fondo Nacional de la para Los Trabajadores.**

El artículo 5 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores señala que. “El patrimonio del Instituto se integra:

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

II.- Con las aportaciones en numerario, servicio y subsidio que proporciona el Gobierno Federal;

III.- Con los bienes y derechos que adquiriera por cualquier título; y

IV.- Con los rendimientos que obtenga de la inversión de los recursos a que se refieren las fracciones II y III.

Este trabajo de investigación se ocupa únicamente de analizar la fracción primera del precepto transcrito, en razón a que se refiere a las aportaciones de seguridad social que deben de hacer los patronales, asimismo, abordar, como recursos financieros del instituto a los llamados recargos y actualizaciones que señala en su artículo 30, mismos que aunque no se anuncian en el numeral Citado corresponden determinar y hacer efectivos a las delegaciones del Fondo

Nacional de la Vivienda para los Trabajadores de acuerdo al artículo 5 de la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Por lo tanto, en el orden establecido, debemos referirnos en primer lugar al concepto de aportaciones patronales que deben hacer los patrones. Este se refiere a la cantidad monetaria que el patrón debe aportar al Instituto de acuerdo al salario que se le pague al trabajador multiplicado por el 5%.

### **3.2. Naturaleza Jurídica de las aportaciones patronales.**

El artículo 30 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, señala que obligación de pagar las aportaciones de seguridad social a los patrones, y que tienen el carácter de créditos fiscales, como lo establece el artículo 2º fracción IV, párrafo 2º del Código Fiscal de la Federación.

A partir de que se le concedió el carácter de créditos fiscales a las aportaciones de seguridad social, los peritos en la materia se han abocado a analizar la naturaleza jurídica de las mismas. Para determinar si son, o no fiscales.

En principio debe definirse que el Estado dentro de su Potestad Tributaria, establece contribuciones que deben cubrir los particulares, también se les llama tributos y se define como "...aportaciones económicas que de acuerdo con la Ley, el Estado exige de manera proporcional y equitativa a los particulares sujetos a su potestad soberana que se destina a cubrir el gasto público."

Por su parte Alfonso Cortina nos dice que "...es la imposición unilateral y coactiva, basada en actos, regla, es decir, en leyes generales, impersonales y permanentes."(20)

(20) CORTINA ALFONSO, Curso de Política de Finanzas Publicas de México, p.16, Edit., Porrúa, México.1977

Dentro de los tributos o contribuciones, encontramos el más común y antiguo: el impuesto. Para Jacinto Biseca, el impuesto es un derecho del Estado que se

origina en la propia soberanía estatal, y distingue los elementos del mismo: obligatorio, por Ley, para cubrir los gastos del Estado, no hay una relación, es decir una contra prestación.

(21)

Para Jacinto Lobato Macías, "...son impuestos las prestaciones pecuniarias (excepcionalmente en especie) debidas al Estado por contribuciones proporcionales y equitativas para los gastos públicos por todas aquellas personas físicas y morales privadas o públicas cuya situación coincida con la que señala la ley impositiva como hecho generador de la obligación de pagarlo u del derecho correlativo del Estado a cobrarlos. (22)

De estas definiciones podemos distinguir los elementos de los impuestos:

- a) Su esencia es contribuir a los gastos públicos
- b) Son prestaciones pecuniarias (excepcionalmente en especie) que corresponden al Estado.
- c) Establecidas por la ley
- d) Deben ser proporcionales y equitativas; entendiendo el primero de estos conceptos como la igualdad con que deben ser tratados los individuos, por la ley que establece el impuesto; y la equidad se refiere a la cantidad de la aportación, en base a la capacidad económica que el sujeto pasivo es capaz de aportar.

(21) FAYA VIESCA Jacinto, Cf. Finanzas Publicas, p.129 y 130. 2ª, Edit. Porrúa, México.1986.

(22) LOBATO MACÍAS Jacinto, Las Fuentes de los Ingresos Públicos y su Clasificación, p.19, 1ª Edición, Edit. Bay Grafica y Ediciones S de R.L, México. 1972

- e) No existe una contraprestación que en forma determinada, pueda exigir el contribuyente al Estado por destinarse estos ingresos al gasto público, en lo genérico.
- f) Son establecida a favor, únicamente de la administración activa del Estado.

En consecuencia, el hecho de que las aportaciones de seguridad social estén previstas por una ley y sean obligatorias, no implica que necesariamente tengan el carácter de impuestos, ya que éstos están destinados a la Administración Activa del Estado o Administración Pública, quien ocupa esos recursos financieros en gastos públicos que se traducen en servicios impersonales en donde los gobernados no pueden determinar el grado en que son beneficiados por dicho servicio; lo que significa que las personas que pagan más impuestos no pueden verse mayormente favorecidos con la actividad estatal que se emprende en base a la recaudación de los mismos.

Ahora bien, haciendo alusión al artículo 30 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, si las aportaciones de seguridad social tienen el carácter de fiscal, se supone que deben tener su fundamento en lo dispuesto por el artículo 31 fracción IV de la Constitución General de la República, sin embargo, la mayoría de los doctos en la materia estiman que la obligación de las aportaciones de seguridad social no corresponden a todos los mexicanos aunque sí están previstas por una Ley expedida por el Congreso de la Unión, y están destinadas a un organismo descentralizado, por lo que lo recaudado en ese concepto no va al gasto público en lo genérico.

Pero el hecho de decir que las aportaciones de Seguro Social no tienen su fundamento en el artículo 31 fracción IV de la Constitución, es muy delicado, por que entonces no tendrían base constitucional, ya que si bien es cierto que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores nace a partir de

la reforma al artículo 123 fracción XXIX de la Ley fundamental., también es cierto que dicho precepto no inmiscuye en lo absoluto a las aportaciones de seguridad social, por lo que esa no puede ser la base legal de las mismas.

A partir de 1943, las aportaciones de seguridad social han recibido distintas denominaciones en cuanto a su naturaleza jurídica; en principio fueron contempladas dentro de los derechos, la propia Ley de ingresos de la Federación del año de 1953 mencionaba dichas aportaciones como derechos, e incluso, ese criterio fue seguido por el Tribunal Fiscal de la Federación en el Juicio 4751/45, al resolver:

“...Deben considerarse como derechos tales aportaciones, en virtud de ser pagos que se hacen en razón de los servicios que el Instituto presta...Además esa naturaleza de las aportaciones a la Seguro Social se hace más palpable por las disposiciones de las leyes de ingresos de la federación ...Aclarada la naturaleza de los pagos al Instituto Mexicano del Seguro Social, resulta procedente la acción de nulidad, pues las cuotas que se pretendían exigir al actor no habían tenido como equivalente un servicio prestado a la actora o un beneficio recibido por sus trabajadores.”

Si hubiera prevalecido ese criterio, el Instituto sólo podría exigir el pago de las aportaciones patronales por créditos ya otorgados a los trabajadores, imposibilitándolo para actuar en todos los ramos a que se refiere la seguridad Social como lo son las aportaciones para el fondo para el retiro, que se constituye con la aportación del 2% sobre el salario que se paga al trabajador.

Sin embargo la naturaleza jurídica de esos derechos, es distinta a las de las aportaciones del seguro social, ya que las primeras son retribuciones que los patrones aportan para que a los trabajadores se les otorguen créditos de vivienda.

En los derechos, se identifica la voluntad del sujeto pasivo al hacer la contribución, el tener la necesidad de utiliza el servicio que presta el Estado, y esa retribución que paga, debe ser equivalente a lo que otorga la administración activa del Estado para brindar el servicio solicitado; en cambio la obligación de pagar las aportaciones se encuentra establecida en la Ley, y los beneficiarios deben satisfacer su obligación sin que en ese instante necesite crédito para vivienda e incluso existe cantidad de personas que ha cotizado en número considerable de semanas a favor del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores , sin que haya necesitado o solicitado crédito alguno. Por lo que las aportaciones de seguridad social no son derechos.

Para algunos autores, las aportaciones de seguridad social encuadran dentro de las contribuciones especiales. Nuestra legislación no contempla en forma específica un renglón de contribuciones especiales, pero acepta a las contribuciones de mejoras Jacinto Faya Viesca, define las contribuciones especiales, como "...aquellas exacciones públicas que se imponen justificadamente en virtud del beneficio que reciben los propietarios de bienes inmuebles gracias a las obras públicas que realiza un ente público, con fines de utilidad pública, pero que siempre acarrea ventajas para a el propietario".(23)

Por su parte Emilio Manautou nos dice que ".es una prestación que los particulares pagan obligatoriamente al Estado como aportación a los gastos que (23) Ob. Cit, p. 117

Ocasionó la realización de una obra o la prestación de un servicio público de interés general, que los benefició o beneficia en forma específica".(24)

Para éste último autor las aportaciones de seguridad social son un ejemplo de contribución especial en la legislación mexicana, ya que al aportar sus cuotas, los trabajadores y patrones tienen derecho a exigir o solicitar en cuanto necesite, los servicios que otorga el Instituto.

En las aportaciones de seguridad social identificamos elementos como a) Los servicios por los que paga, son públicos y de beneficio colectivo; b) La ley establece quienes son los sujetos de derecho a su prestación, o sea, que se requiere para poder beneficiarse con dicho servicio; c) Consecuentemente; incluye un gasto público provocado por quienes son beneficiados; d) Las aportaciones no se cobran al momento de recibir el servicio, si no que es una obligación inherente a quienes tienen el derecho de exigir el servicio, para que en su oportunidad puedan solicitarlos y recibirlos.

En este orden de ideas, es evidente que las aportaciones del seguridad social, se cobran en virtud del gasto público provocado por quienes son beneficiados, por lo que su naturaleza jurídica radica en ser una contribución especial, que, si es plasmado de esta forma en nuestro Código Tributario, dilucidará la problemática que se ha presentado acerca de si son o no fiscales, pues al ser una contribución especial, por si misma tendría el carácter de fiscal.

En este sentido, el Código Tributario para América latina igualmente, determina que las aportaciones de seguridad social contienen caracteres propios de las contribuciones especiales y las define en su artículo 17 como “la prestación a cargo de los patrones y trabajadores de los grupos beneficiados, destinada al funcionamiento del servicio de previsión”

(24) MORGAIN MANAUTOU Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, p.125, Edit. Porrúa.1993

Para algunos doctrinados las cuotas de seguridad social constituye un salario socializado del trabajador, pero en mi concepto, no podemos concebir a estas contribuciones como simple complemento de un salario ya que si así fuera, sólo haría referencia a un derecho, el del trabajador, pero como hemos visto, el cumplir



con esta obligación, libera al patrón de responsabilidad, lo que significa que también acarrea derechos para éste; además el buscar la seguridad de la sociedad, en el ámbito de estudio, constituye un fin del Estado que no puede supeditarse al capricho de los particulares.

Los moldes tradicionales de los tributos, son insuficientes para determinar la naturaleza jurídica de las aportaciones de seguridad social, cuyas características son: obligatorias, establecidas por la Ley, a favor de un organismo descentralizado que realiza una función que le corresponde al Estado quien a su vez le delegó esa actividad, dándole el rango de órgano fiscal autónomo con facultades para determinar y percibir sus recursos, atendiendo a la importancia del servicio que prestan.

Son exacciones parafiscales, dice Sergio Francisco de la Garza, ya que dichas aportaciones tienen fines paralelos a los fiscales, al destinarse a una persona jurídica distinta al Estado encargado de prestar un servicio público o a favor directamente del trabajador o sus familiares, por lo que son distintas a aquellas exacciones que tienen su fundamento en el artículo 31 fracción IV de la Constitución.

Este autor refuerza su opinión, con jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se ha inclinado por la parafiscalidad de las aportaciones del seguro social. Sin embargo, dichas contribuciones no existen como tales en la Ley, por lo que se corre el riesgo de que este concepto siga naufragando en nuestra legislación como ha venido ocurriendo desde su aparición; es por lo que no podemos aceptar el término de parafiscalidad en las aportaciones de seguridad social, pues éste sólo puede ser válido para fines didácticos.

Por su parte nuestros legisladores decidieron apartar esa contribución de los modelos tradicionales, y las define en el artículo fracción II del Código Fiscal de la Federación "...II. Aportaciones de las personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la Ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

Debemos concluir, en que las aportaciones de seguridad social aunque, doctrinalmente no tienen el carácter de fiscal, lo cierto es que en la práctica, la Ley las concibe como tales, para el efecto de que el Instituto pueda recaudar rápidamente sus aportaciones. En este sentido sería conveniente incluir en forma definitiva en nuestro Código Tributario el concepto de contribuciones especiales comprendiendo en ellas las de mejoras y las aportaciones de seguridad social. Lo anterior, atendiendo a las diferencias notorias que presentan las aportaciones de seguridad social con los impuestos, ya que esencialmente, estos últimos son los únicos que conforman verdaderas contribuciones, pues los gobernados por ley, están obligados a contribuir al gasto público sin que haya una relación QUID PRO QUO (sustitución de una cosa por otra equivalente) entre el Estado y sujeto pasivo; pues en las aportaciones de seguridad social, el beneficio que reciben los beneficiarios con su imposición, si puede ser cuantificable al recibir una prestación específica por un servicio determinado.

### **3.3. Medios Empleados Por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores para Hacer Efectivas las aportaciones patronales.**

El artículo 30 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, señala que el pago de las aportaciones tiene el carácter de fiscal; del ordenamiento en cita, se faculta al Instituto como organismo fiscal autónomo, con facultades para determinar los créditos y las bases para su

liquidación. Así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos de conformidad con la Ley y sus Reglamentos.

La suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que:

“...las circunstancias de que el artículo 135 de la ley anterior del Seguro Social (cuyo contenido normativo reproducen sustancialmente los artículos 267, 268 y 271 de la vigente ley) otorgue al Instituto Mexicano del Seguro Social la calidad de organismo fiscal autónomo y que, como tal, tenga facultades para realizar actos de naturaleza jurídica que afectan la esfera de los particulares, así como imponer éstos el acatamiento de sus determinaciones, sólo significa que en este limitado ámbito de su actuación y precisamente para las finalidades previstas por el mencionado precepto legal, está investido del carácter de autoridad. Estas atribuciones que se han considerado necesarias para el resguardo de la eficaz presentación del servicio público obligatorio que le compete, en nada modifican su intrínseca estructura legal del organismo público descentralizado con personalidad jurídica propia y por lo tanto, como entidad separada de la administración central.”(25)

En la relación jurídica, cuando el sujeto pasivo realiza el acto en la ley como  
(25) Apéndice de la Jurisprudencia .1917\_1967, Segunda Sala, p.290

Hecho generador, se encuentra frente a sí un acreedor activo que le puede exigir el cumplimiento de la obligación. De acuerdo a la tesis jurisprudencial transcrita en el párrafo que precede, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, está investido con el carácter de autoridad, y es mencionado como un órgano fiscal autónomo.

Estos organismos que no están previstos en la Constitución de nuestro país, presentan características especiales:

a) Son organismos distintos a las dependencias fiscales que tienen la calidad de receptores de créditos fiscales.

b) Actúan de acuerdo con la ley a la realización de los fines legales esto es, al cumplimiento de la norma.

c) Por disposición legal son administradores de tributos

d) Al mismo tiempo necesitan satisfacer las necesidades públicas

e) Por las razones apuntadas, se convierten en órganos de autoridad y sólo pueden realizar actuaciones dentro del marco legal.

El artículo 30 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores estatuye que el Instituto, para ejecutar sus créditos de aportaciones de seguridad social, puede aplicar el Procedimiento Administrativo de Ejecución, el cual, según Sergio Francisco de la Garza “.Tiene como finalidad, la recaudación del importe de lo debido por virtud de un crédito fiscal no satisfecho voluntariamente por de el deudor de ese crédito, o sea el sujeto pasivo por deudo propio o ajeno con responsabilidad solidaria, sustituta u objetiva, prescindiendo de la voluntad de ese deudor, o aun en contra de su voluntad”.(26)

Por el Ejecutivo Federal, quien de acuerdo al artículo 89 fracción I de la Constitución, proveyendo en la esfera administrativa a sus exacta observancia, facultad a las Oficinas Receptoras de Créditos Fiscales, para actuar con el carácter de autoridad, en nombre de él, determinado y haciendo efectivos cobros fiscales.

(26) Ob. Cit, p.772

Javier Moreno Padilla nos dice que “La facultad económica coactiva, puede ser un régimen de excepción sólo queda enmarcar en los órganos de autoridad que ejercitan la potestad tributaria del Estado, ya que por ser situaciones de excepción, la misma no es delegable, ni siquiera por el propio legislador, máxime que no está prevista en forma expresa en nuestra Carta Magna, ya que lo ha enseñado nuestro más alto Tribunal, se trata de una facultad implícita”(27).

Es un atributo estricto del titular del Poder Ejecutivo y sólo en la Ley Orgánica de la Administración Pública y en las leyes impositivas, se permite a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desarrollar esta facultad.

Sin embargo, el artículo 30 fracción III de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores estatuye la “Realización por sí o a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el cobro y la ejecución correspondiente a las aportaciones patronales y los descuentos omitidos, sujetándose a las normas del Código Fiscal de la Federación; El procedimiento Administrativo de Ejecución para el cobro de las liquidaciones que no hubiese sido cubiertas oportunamente al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores se aplicará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Las Oficinas para Cobros de del Fondo Nacional de la Vivienda para los

(27) MORENO PADILLA Javier, Régimen Fiscal de la seguridad Social y SAR, p. 72, 2ª Edición, Edit., Themis, México. 1994

Trabajadores aplicará el Procedimiento Administrativo de Ejecución con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones aplicables. Las propias oficinas conocerán y resolverán los recursos previstos por el Código Fiscal de la Federación relativos al Procedimiento Administrativo de Ejecución que lleven a cabo...”

Es cuestionable la forma en que se le otorga al Instituto la posibilidad de aplicar el procedimiento administrativo de ejecución forzoso, a través de sus oficinas específicas, ya que en la práctica, no es la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, quien hace efectivos los cobros, el artículo 30 Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda, enumera las facultades de los Delegados: Hacer efectivos dentro del ámbito de sus circunscripción territorial, los créditos en favor del Instituto; II. Aplicar el Procedimiento Administrativo de Ejecución en los términos del Código Fiscal de la Federación; III. Ventilar los recursos referentes al procedimiento económico-coactivo de conformidad con la Ley de la materia; IV. Los demás que señala la Ley.

En mi parecer, si en ello se sustenta la legalidad del poder de las Delaciones Regionales para cobros del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores para aplicar el Procedimiento Administrativo de Ejecución, es muy débil su fundamento por los siguientes puntos:

- a) Por ley le concede al Instituto el carácter de órgano fiscal autónomo, con el objeto de hacer efectivos rápidamente los cobros a su favor, por lo que se determina que los pagos por concepto de aportaciones tiene el carácter fiscal; situación que está fuera de discusión, tomando en cuenta la importancia del servicio que presta este organismo descentralizado.
- b)
- b) El procedimiento Administrativo de Ejecución, es propio de la autoridad administrativa es decir, es propio de la administración centralizada. Entonces, las oficinas cobradoras de créditos fiscales dependen directamente de ese poder, quien a través de un reglamento delega esta facultad en aquéllas.

- c) En el caso concreto, la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores sólo otorga facultades a los Delegados Regionales de las Delegaciones Regionales para cobros, pero en ninguna parte de esa Ley se advierte la creación material de esas Dependencias a través del Ejecutivo Federal, ni se determina cuál es su circunscripción territorial.

Lo anterior se refuerza con el punto de vista de Javier Moreno Padilla, quien expresa el Procedimiento Administrativo de Ejecución es propio del Ejecutivo Federal, y en ninguna parte de la constitución se autoriza a dicho poder para delegar esa facultad, ejecutándola sólo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para este jurista son muy cuestionables las facultades de las Delegaciones Regionales para Cobros del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores quien crea y otorga facultades a dichas dependencias que tienen el carácter de autoridad, y cuya función es exclusiva del ejecutivo federal.

Sin embargo, observamos que estas Delegaciones Regionales para Cobros del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, llevan a cabo el Procedimiento Administrativo de Ejecución, siguiendo los lineamientos que al efecto estatuye el Código Fiscal de la Federación.

Se notifica en términos de Ley al patrón omiso, las cédulas de liquidación de aportaciones patronales; éste tiene la oportunidad de hacer las aclaraciones que considere pertinentes (15 días), sin en dicho plazo no se verificó el pago o se canceló el crédito vía aclaración, continúa el procedimiento de ejecución, si el patrón se inconformó, debe garantizar el crédito en término del artículo 144 del Código Fiscal de la Federación para que se suspenda el procedimiento

Económico-coactivo, en tanto se resuelva el medio de defensa invocado por el particular. En caso de continuar el procedimiento de ejecución, se procede al embargo de bienes propiedad del deudor, diligencia que debe entenderse en forma personal, por lo que de no encontrarse en principio el obligado se le deja citatorio para que espere al ejecutor del Instituto el día y hora que se indique. Los artículos 155 y 156 del Código Fiscal de la Federación, señalan el orden que debe seguirle embargo; el derecho a señalar bienes lo tiene el deudor, indicando, para ese efecto, dinero, acciones, bienes muebles o inmuebles; si no hace señalamiento el derecho corresponde al ejecutor del Instituto, quien incluso, puede señalar para embargo negociaciones, o el inmuebles en que actué. Posteriormente prosigue con la sección de remate, se hace un avalúo de los bienes embargados, el particular también puede nombrar valuador el avalúo que se fije será la base de la enajenación (artículo 175 Código Fiscal de la Federación antes de fincar el remate, el embargo puede proponer comprador que en efecto cubrirá el crédito reclamado ( artículo 178) El remate se lleva a cabo en subasta pública, con su resultado se hace pago al Instituto Mexicano del Seguro Social es preferente en el cobro de sus créditos, con la excepción de salarios de trabajadores y alimentos.

De acuerdo a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, las Delegaciones Regionales para Cobros del Instituto, pueden aplicar el Procedimiento Administrativo de Ejecución, y pueden conocer y resolver Los recursos de revocación y de aclaración en proceso administrativo previstos en el Código Fiscal de la Federación en los términos del segundo párrafo del artículo 54 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.



### **3.4. Medios de defensa a favor de los particulares en contra del cobro de las aportaciones patronales.**

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores como autoridad administrativa, debe de pegarse a sus actos a esta Ley, es la garantía de legalidad a favor de los particulares que cuentan con medios de defensa administrativos para desvirtuar la presunción de legalidad de los actos administrativos impugnados.

Para Humberto Briceño Sierra "...el recurso es un derecho de instancia que debe estar clara y específicamente consigno en la ley o reglamento aplicables al caso controvertido. Que el recurso es una instancia que impugna la resolución de una autoridad y no una contradicción de derechos particulares, ni siquiera una contradicción de afirmaciones del exactor. El recurso debe intentarse por escrito, lo que equivale a darle una forma cierta. Pero, además debe contener una expresión de agravios, una exposición de las razones en que se apoye el recurrente para inconformarse. Se añade que en el escrito respectivo deben ofrecerse pruebas, lo que es distinto a exhibirlas. Se hace un capítulo aparte. Y se señalan el procedimiento de presentación plazo, lugar y autoridad ante quien se formula, con los elementos indispensables para identificar el acto que se reclama y el señalamiento condicionado de procedencia"(28).

(28) BRISEÑO SIERRA Humberto, Derecho Procesal Fiscal, p. 100<sup>a</sup> 101, 2<sup>a</sup> Edición, Edit. Cárdenas Editor y Distribuidor, México. 1975

Jesús González Pérez, en "Los Recurso Administrativos" manifiesta que "...es una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o lo reforme."(29)

Gonzalo Armienta Calderón, lo define de la siguiente manera "El recurso en el ámbito de Derecho Procesal es un medio de impugnación que la Ley ha

Concedido a las partes o a los terceros que gozan de Legitimación Procesal, para obtener la revisión de la resoluciones del órgano Jurisdiccional en su caso, su modificación o revocación.

Los elementos que se distinguen en los recursos administrativos son:

- a) La ley que establece el recurso
- b) El acto administrativo impugnado
- c) La autoridad administrativa que debe conocer de él
- d) El interés jurídico del recurrente
- e) Obligación de la autoridad de resolverlo
- f) El plazo para la interposición del recurso
- g) Formalidades que debe seguirse para interponerlo
- h) Procedimiento para su tramitación
- i) Pruebas y suspensión del acto impugnado.

El artículo 52 de la Ley Instituto del fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, establece el procedimientos que se siguen ante el Instituto; al señala: “Cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los

(29)Ctado por Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo T. II, p. 477

Beneficiarios consideren impugnables algún acto definitivo del Instituto, acudirán interponiendo el Recurso de Inconformidad, en la forma y términos que establezca el reglamento, ante la Comisión de Inconformidades, el que resolverá lo precedente.

El propio reglamento establecerá procedimientos administrativos de aclaración y los términos para hacerlos valer, sin perjuicio del Recurso de inconformidad a que se refiere el párrafo anterior.

Las resoluciones, acuerdos o liquidaciones del Instituto que no hubiesen sido impugnados en forma y términos que señale el reglamento correspondiente, se entenderán consentidos”.

Del precepto citado resaltan dos recursos administrativos en beneficio de los patrones, el de aclaración y el de inconformidad, aunque el primero no es propiamente un recurso, si no más bien una instancia aclaratoria.

### **EL RECURSO DE INCONFORMIDAD O PROCEDIMIENTO DE ACLARACIÓN.**

I.- Previsto en el numeral invocado con anterioridad, debe hacerse vale en el término de 15 días hábiles. Esta instancia está dirigida a los patrones que, al momento de recibir las cédulas de liquidación de aportaciones patronales, se percaten de que se le está cobrando de más, o posiblemente, se les cobre por un trabajador dado de baja con anterioridad, etcétera. En estos casos, el patrón puede acudir a las oficinas de la delegación de sus circunscripción, en donde Existe un Departamento de Aclaraciones, en este lugar es atendido y verbalmente pueden hacerse las aclaraciones respectivas, procediendo el Instituto a disminuir el monto de las aportaciones o incluso a cancelar el crédito reclamando, si es precedente.

En la práctica ocurre, en ocasiones, que el patrón se inconforma por un crédito determinado, y encontrándose sub-judice ese medio de defensa, el Instituto emite un nuevo crédito; entonces el patrón puede acudir en vía de aclaración para cancelar el segundo.

Este procedimiento presenta las siguientes características:

- a) Solo procede contra liquidaciones formuladas por el Instituto
- b) En consecuencia, sólo puede ser interpuesto por el patrón
- c) El patrón no tiene la obligación de agotar este medio de defensa, antes de acudir en inconformidad
- d) El término para interponerlo es de 15 días hábiles
- e) No existe un acto definitivo del Instituto, ni se presenta controversia jurídica.

II.-Respecto al **RECURSO DE INCONFORMIDAD**, el procedimiento para su interposición y precedencia se encuentra establecido en el artículo 8° del Reglamento y el artículo 52 de la Ley Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Este recurso, es optativo, el particular puede acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en juicio de nulidad, si antes no interpuso el Recurso de Inconformidad, el artículo 10 del Reglamento determina que si no recurre el acto administrativo en esos términos se considera firme.

La autoridad administrativa, encargada de conocer de este medio de defensa es la Comisión de Inconformidades.

Se supone que no existe formalidad alguna que deba requerirse para hacer valer este medio de defensa; sin embargo el artículo 8° del reglamento en comento, establece que debe ser por escrito, que contenga el nombre del recurrente de quien se reclama el acto impugnado, así como en que consiste este último; deben exponerse los motivos de inconformidad y hacer una relación de las pruebas que se ofrezcan. El promovente debe acreditar la personalidad con que se ostenta en caso de actuar en nombre de una persona física o moral.

El plazo para la interposición del recurso es de 15 días hábiles siguientes al acto definitivo que se impugne artículo 4° del Reglamento del Artículo 25 de la

Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores Al respecto el Tribunal Fiscal de la Federación en Jurisprudencia ha determinado:

**“RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL CONSEJO TÉCNICO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.-TERMINO PARA SU INTERPOSICIÓN.-** De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 17 y 19 del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones al Régimen del Seguro Social, cuando se formulen aclaraciones a las liquidaciones de cuotas obrero patronales, el Instituto debe emitir una nueva liquidación, debiéndose computar los quince días para hacer valer el recurso de inconformidad a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación de la misma. En los términos los propios preceptos, cuando no se hagan aclaraciones la liquidación provisional se convierte en definitiva, debiéndose tomar el cómputo de dicho plazo. Este criterio se encuentra corroborado cuando las propias cédulas de reliquidación contengan impresa en su reverso la manifestación del Instituto de que si no se formula aclaraciones, las mismas adquieren el carácter de definitivas, y el plazo para interponer el recurso empieza a correr a partir del decimosexto día hábil siguiente a la notificación de la liquidación original, esto es, después de transcurrido el plazo para hacer aclaraciones.

El escrito debe dirigirse a la Comisión de Inconformidades, aunque las Delegaciones tienen la obligación de recibirlo y enviarlo a la autoridad que conoce de él. Aunque, los trabajadores y sus beneficiarios, pueden interponerlo, en el artículo 53 de la Ley establece que éstos pueden acudir en cualquier momento ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; ya que las causas por las que pueden invocarlo, son por no recibir las prestaciones, o ser éstas inferiores a las que señala la propia Ley.

Por su parte, los patrones pueden acudir a este medio de defensa en contra de actos definitivos del Instituto, como pueden ser el cobro de aportaciones patronales, afiliaciones de sujetos no asegurables, aviso de baja de trabajadores

no aceptados, cobro de aportaciones improcedente, cobro de diferencias. etc. Las notificaciones que se practican en este recurso, serán conforme a lo establecido por el Código Fiscal de la Federación. Se notifican personalmente los acuerdos o resoluciones que admitan o desechen pruebas, prevengan al ocurrente para que aclare su escrito cuando se da fin al recurso.

Las notificaciones surten sus efectos al día siguiente de aquél en que se hayan hecho sabedores los interesados; los términos comienzan a correr al día siguiente de que surten efectos la notificación y sólo se computan los días hábiles; aunque pueden hacerse diligencias a horas inhábiles, previo acuerdo de la Comisión de Inconformidades.

Una vez admitido el recurso, se piden de oficio, los informes conducentes a las Dependencias del Instituto, que deberán rendir en tres días. Posteriormente se concede un término probatorio de 15 días, las pruebas que pueden ofrecerse son la documental, parcial, inspección, testimonial y se podrán practicar diligencias para mejor proveer. Comúnmente el inconforme ofrece sus pruebas en su escrito inicial.

Una vez desahogadas las pruebas ofrecidas, en un término de 15 días se pronunciará dictamen en acuerdo administrativo por la Comisión de Inconformidades, en su caso, La resolución no se sujeta a las reglas especiales; sin embargo, para su legalidad deberá expresar los motivos de impugnación aducidos por el inconforme, analizará las pruebas ofrecidas y resolverá sobre todos los puntos cuestionados, aunque, si encuentra un motivo para anular el acto impugnado, sólo puede hacer referencia a él, omitiendo los demás. La resolución que se dicte en inconformidad, puede ser recurrida ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y en contra de la resolución de este Tribunal, el particular puede interponer Amparo Directo, y el Instituto Recurso de Revisión.

Dentro del procedimiento de inconformidad previsto en el artículo 8° del Reglamento, encontramos el Recurso de Inconformidad. El término para su interposición es de 15. Interpuesto el Recurso, el particular puede solicitar la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución. Dado que al encontrarse insoluto un crédito, las cédulas son enviadas a la Oficina para Cobros del Instituto, para hacer efectivo el cobro, pero si se encuentra pendiente de resolución el recurso de inconformidad, el gobernado debe garantizar el crédito fiscal en los términos previstos en el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, con lo que deberá concederse la suspensión del procedimiento de ejecución.

## CAPITULO 4

### LAS DELEGACIONES REGIONALES DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

#### 4.1.- El crédito a la vivienda como Institución

El tema del presente trabajo de investigación nos ha llevado a referirnos al concepto de Estado, el cual precisamos como una institución con personalidad moral y jurídica. Consecuentemente, es necesario abordar la teoría de la institución en virtud de que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores es el instrumento básico de la seguridad social, en los términos de la ley que lo creó, formando parte de las esferas institucionales a través de las cuales quiere y obra el Estado en busca del bien común.

En este orden de ideas, analizaremos los elementos que distingue Maurice Hauriou en su obra “La Teoría de la Institución y de la Fundación” tratando de ubicar cada uno de estos en el ámbito del seguro social, haciendo alusión a los conceptos vertidos por otros doctrinarios neotomistas que desarrollaron la teoría de este jurista francés.

El autor cita define a la institución como “.Una idea de obra o de empresa que se realiza y dura jurídicamente en un medio social; para la realización de esta idea, se organiza un poder que procura los órganos necesarios; por otra parte, entre los miembros del grupo social interesado en la realización de la idea, se producen manifestaciones de comunión dirigidos por órganos de poder y reglamentadas por procedimientos.”(30)

(30)HAURIOU Maurice, La Teoría de la Institución y de la fundación, p. 39 \_40, Edit. Abeledo-Perrot, Buenos Aires. 1968



Por su parte Georges Renard, la define como "...la comunión de los hombres en una idea" .Este tratadista hace un estudio de lo institucional que va del individuo a lo comunitario". (31)

Para JAT Delos, "la institución representa la categoría de la duración". (32)

Maurice Hauriou, distingue dos géneros de instituciones; la institución-grupo y la institución-cosa. Ambas poseen elementos afines: la idea alcanza, el poder que le da organización y le procura duración en el ámbito jurídico y las manifestaciones de comunión del grupo tanto en la idea como en la organización que proporciona el poder.

"Pero en las instituciones-grupo, la idea es el elemento más importante, la institución nace y vive precisamente por la participación de todos sus miembros en esa idea. Se trata pues, del predominio de un elemento emocional, que aproxima este tipo de institución a la forma social de la comunidad". (33)

Las ideas existen en la naturaleza son los hombres quienes las descubren identificándose con ellas. Esta idea de empresa será el objeto de la propia empresa y requiere de un grupo de interesados en la realización de la misma. Para que esa idea asegure su continuidad en el medio social deberá ser originaria y profunda al pasar del subconsciente a lo subjetivo en cada individuo que sea su portador sin desvanecerse ni deteriorarse, así los individuos se adherirán a ellos en base al interés que tienen en la realización de la empresa y se conservará a través de las generaciones por contener valores propios de la humanidad que van más allá de lo individual o de una sociedad determinada.

(31) Citado por BODENHEIMER, Edgar, Teoría del Estado, p. 218, Edit. Fondo de Cultura Económica, México. 1942.

(32) Cf. LE FUR, DE LOS RADBRUCH, Carlyle, Los Fines del Derecho, Trad. Kuri Breña Daniel, p. 59, 2ª Edición, Edit. Imprenta Universitaria, México. 1958

(33) LEGAZA Y LACAMBA, Luis, Filosofía del Derecho, p152, Quinta Edición, Edit. Bosch Casa Editorial, Barcelona. 1979.

Aunque sólo se equipara la idea directriz con el objeto de la institución, por ser interior y contener los procedimientos necesarios para su consecución; J.T Delos “estima que el fin y la idea son una misma cosa por permanecer inminente al grupo social”. (34)

Los individuos interesados en la realización de la empresa y los órganos de gobierno que darán organización a la institución, son los portadores u objetos de la idea y se constituirán en sujetos de la misma al comprometerse con ella adquiriendo responsabilidades.

Esta idea no es propia de la Ley sino de una comunión de interés y por si misma determinará el momento de la fundación de una institución y de su muerte. En el caso del seguro social del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, vimos con anterioridad, su nacimiento en el devenir histórico de la humanidad, concretamente en nuestro país identificamos las pésimas condiciones de vida de la sociedad mexicana desde la época colonial hasta la revolución de 1910 y hasta hoy día no son muy favorables; con ello percibimos la idea directriz de nuestra sociedad de buscar, razón por la que apareció la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución de 1917. Esta idea de empresa, definitivamente, es originaria y profunda porque no deviene de un acto personal, sino de una colectividad que ha asimilado perfectamente la idea y la ha llevado al campo de la conciencia colectiva para su beneficio.

El segundo elemento que nos proporciona el autor en estudio, se refiere a un poder de gobierno organizado para la realización de la idea y que está a su servicio; este punto se dirige a la existencia de una organización jurídica de la institución por parte del Estado y es tal su importancia que la idea perdurará tanto

(34) s.f., Ob. Cit, p 59

Tiempo como se da en un orden otorgado a la masa, y aunque el mismo puede crear jerarquías y autoridades, ese ordenamiento deberá estar dirigido hacia la consecución del objeto de la institución. La idea es común a los órganos de Gobierno porque éstos representan a la sociedad en donde se encuentran los portadores de la idea; aunque éstos en su accionar pueden ceder ante intereses egoístas, terminarán sirviendo a quienes les otorgaron el poder, de ahí deviene la comunión voluntaria de esos órganos hacia la idea directriz, Transportando lo anterior a la seguridad social de nuestro país, identificamos ese poder organizado para la realización de la idea, al existir preceptos específicos en la Ley Fundamental como en las Secundarias (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Entidades Paraestatales Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores, etc.) misma que den los lineamientos de organización de la institución, tendientes a observar un funcionamiento adecuado para la consecución del objeto; dichas normas jurídicas conforman el modo de pensar de la sociedad al provenir del poder deliberante, en donde tiene participación la comunidad y que es perfectible por contener la voluntad humana.

El tercer elemento que presentan las instituciones corporativas, es la manifestación de comunión de los miembros del grupo y también de los órganos de gobierno. En este sentido, cuando las ideas del subconsciente de un grupo de individuos pasa al estado subjetivo (el deber ser), es cuando aparece la armonía de voluntades bajo una directriz que cada individuo entiende a su forma y que en conjunto asimilan en esencia, comprometiéndose con la causa para la realización del objeto. Además, se requiere que esa idea se interiorice en los órganos de gobierno, consiguiendo con ello, manifestaciones de comunión de los individuos de la sociedad, dándole personalidad a la institución, asegurando su vida dentro

Del grupo social que le dio origen por la participación de sus miembros, idea que continuará objetivamente a través de las generaciones, pues no se persigue el beneficio de un individuo ni de una sociedad en particular.

Son las conciencias individuales las que se conmueven al contacto con una idea común, provocándoles una acción al pasar al estado subjetivo. La comunión en la idea entraña la voluntad de obrar al comprometerse con la causa común.

En el contexto del nacimiento del seguro social en la humanidad, se destacó, en su oportunidad, el deseo del ser humano por buscar seguridad social ; puede decirse que más que necesidad era una idea del subconsciente de la sociedad y que se hace subjetiva en la época en que la clase trabajadora exige mejoras en sus condiciones de vida, idea que es incorporada por los órganos de poder que dan la organización de los primeros seguros sociales y el otorgamiento de vivienda para los trabajadores en los términos fijados por el artículo 123 fracción XII de nuestra Constitución Federal, a la que se adhiere la sociedad y hace que siga viviendo modificándolos y preservándolos en su beneficio.

Las instituciones nacen por una operación de fundación. “En las instituciones-persona, la fundación puede ser voluntaria, misma que se integra con los siguientes elementos: 1.-la manifestación de voluntad común con intención de fundar; 2.-la redacción de los estatutos; 3.-la organización de hecho de la institución; y 4.-el reconocimiento de su personalidad”. (35)

Podemos decir, que la fundación del seguro social del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en nuestro país se llevó a cabo en momentos discontinuos, pues la intención de fundarlo estuvo en la fracción XXIX del artículo 123 de la Carta de Querétaro de 1917, en donde se dejó en manos de las entidades federativas el legislar sobre la materia, posteriormente

(35) C.f., HAURIOU, Maurice. Ob. Cit.p.66

Con las reformas al artículo mencionado en el año de 1929 y con la Ley del Seguro Social de 1943 y del Instituto Nacional para la Vivienda para los Trabajadores de 1972, se da la organización que requiere la institución y al reconocerse el carácter de autoridad del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, es que se concreta su fundación como “Instituto”, asegurando una vida continua en la sociedad mexicana, por que cuenta son los elementos esenciales para considerarla como tal. Sin embargo, esos elementos pueden contener vicios, por lo que contribuyendo a la acción del Estado para la consecución del bien común.

Es así también que con la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores por decreto publicado el día 24 de abril del año 1972, en el Diario Oficial de la Federación el presidente Luis Echeverría Álvarez nace a la luz pública y jurídica el citado Instituto para cumplir el objetivo de otorgar vivienda digna a los trabajadores en este país.

Sin embargo, “...se cree que los organismos de una persona moral son creados por la voluntad de ésta, siendo que hasta que una persona moral no tenga órganos, no posee voluntad”. (36) Lo anterior significa que la organización de la institución es dada desde el exterior por los fundadores; luego entonces resulta contradictorio que la propia institución trate de brindarse en la sociedad que está protegido por la Ley Fundamental. Incluso el tratadista invocado al referirse a las instituciones corporativas o gubernamentales, reconoce el derecho de los gobernados para atacar vía nulidad los actos de aquellas.

(36) HAURIUO, Maurice, Ob. Cit, p. 152

“La teoría de la institución significa sobre todo una fecunda aportación en el campo de la Filosofía del Derecho, pero su influencia es también directa y muy fecunda sobre el ámbito estricto de la ciencia jurídica positiva. A este propósito se discute si dicha teoría constituye una nueva concepción del derecho (concepción institucional) o sólo un método jurídico nuevo”. (37)

En este orden de ideas, la teoría de la institución hace referencia a una nueva teoría del Estado y del derecho, en cuanto a la organización y funcionamiento del mismo, principalmente por lo que respecta al poder que se ejerce, el cual es limitado por las esferas de las instituciones que tutelan el bien común, en contrapeso con el poder absoluto que los gobernantes pudieran ejercer; aunque otros autores critican a los neotomistas y su teoría institucional por considerarla propia de un Estado totalitario, en mi punto de vista, esto no sucedería ya que las instituciones se fundan en base a un poder que da lugar a una forma de consentimiento y ese poder no puede ser contradictorio al bien común, por que significa deterioro del mismo poder y en consecuencia de la institución.

De esta forma, el Estado, entendiendo como una idea que perdura jurídicamente, cuya aparición, en cierta forma es reciente en las sociedades humanas, tiene como fin último y trascendente el de conservar esa comunidad, el Estado es por y para los individuos, por lo que debe buscar la paz y el orden, las guerras y las huelgas que pudieran provocar los obreros lo deteriorarían, por ello, debe proteger a la clase trabajadora en las condiciones necesarias para que puedan soportar con menos dificultad la vida “ por que importa al bien público que haya paz”(38)

(38) C.f. León XII, Encíclica “ Rerum Novarum”, p.29 Décima Quinta Edición, Edit. Ediciones Paulinas, México. 1991.

Pero esta teoría ha rebasado su contexto e incluso ha formulado una nueva denominada de la institucionalidad del derecho, pues se argumenta que las leyes en sí poseen una idea directriz que perdura en la sociedad y que va encaminada al bien común. En este sentido, aunque en principio esta teoría de la institución se presentó como solución al problema de la personalidad colectiva, también resuelve satisfactoriamente las cuestiones fundamentales del derecho.

“...La teoría de la institución, tanto en HAURIUO como en RENARD, DELOS y sus restantes partidarios, representa una aportación preciosa en la renovación del método jurídico tradicional, en el repudio del perjuicio positivista y legalista y en el reconocimiento de que la estabilidad no es un requisito ontológico del Derecho, el cual es más bien una forma necesaria de todo vivir social”. (39)

Con lo anterior, resulta inconcuso que las instituciones como ideas immanentes en una sociedad, buscan el bien general en la realización de valores para Gustavo Radbruch “(40)...consiste entonces en la realización de valores impersonales que no responden ni solamente a los intereses de los individuo, ni a los de una totalidad cualquiera, pero cuya importancia reside en ellos mismos...”.Así Louis Le Fur, “lo entiende como el bien de todos”.(41) Por su parte J. T Delos nos dice que “El bien común es el conjunto organizado de las condiciones sociales gracias a las cuales la persona humana puede cumplir su destino natural y espiritual”.(42)

(39)LEGAZA Y LACAMBA, Luis, Ob. Cit., p. 154

(40) Los Fines del Derecho, Ob. Cit., p. 94

(41) C. F., Los Fines del Derecho, Ob. Cit. 21

Aunque el bien común precede al individual, debe repercutirá este último para se auténtico. El bien común significa ayuda hacia los individuos para la consecución de sus fines esenciales en la vida. Es el fundamento y límite del poder social.

Luego entonces, el bien común no está subordinado al bien particular, sino al género humano, es una idea que se encuentra en el subconsciente de los individuos, y que se ha objetivizado a través del derecho. Es la idea directriz que le da vida a una institución al tener duración jurídica en la sociedad por la inmanencia que tiene en dicho grupo social. En relación con el tema de investigación, podemos concluir que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y el Seguro Social son una institución por que contiene la idea del bien común, que es, en principio, la preservación de la propia organización política que la sociedad se ha dado (Estado), beneficiando a la clase que en el ámbito capitalista produce la riqueza: la trabajadora. Por lo tanto dicha institución debe buscar el perfeccionamiento a través de las manifestaciones de comunión de los individuos con la idea misma y con el poder organizado que le da duración jurídica; en este sentido, el presente trabajo tiene la intención de aportar un punto de vista acerca de la organización de esta institución es acorde al estado de derecho que debemos observar, o si deben hacerse modificaciones que institucionalicen los órganos que componen al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

#### **4.2.- El instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores como Autoridad.**

Por autoridad podemos considerar la que está legitimada en términos del artículo 16 Constitucional para actuar, en la órbita de sus atribuciones, la esfera Jurídica



De los particulares, disponiendo pues de la fuerza de la ley para mandar y ser obedecidos.

El artículo 11 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, preceptúa “Es autoridad responsable la que dicta promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.

Por parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Jurisprudencia No. 300, consultable en la página 519 del Apéndice al Seminario Judicial de la Federación, compilación 1917-1988, ha determinado.

**“AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.**-El término autoridades para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen”

Las autoridades sólo están facultadas para actuar dentro del marco legal; únicamente pueden hacer lo que está permitido por la ley, esa es parte de la garantía de legalidad; misma que también las obliga a fundar y motivar antiguamente sus actos como lo establece el artículo 16 de nuestra Ley Fundamental, el cual prevé en su primer párrafo; “Nadie puede ser molestado En. Persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive causa legal del procedimiento...”

Lo anterior significa que las autoridades deben motivar y fundar conforme a derecho sus actos, señalando las causas que le dieron origen a su acto y los preceptos legales aplicables al caso concreto que le sirve de base para proceder en forma que cree conveniente.

Al respecto los Tribunales Colegiados de Circuito se han avocado a la motivación y fundamentación en forma siguiente:

**“181 K. MOTIVACIÓN, CONCEPTO DE.-** La motivación exigida por artículo 16 constitucional consiste en el razonamiento, contenido en conclusiones de que el caso concreto se ajusta a las prevenciones legales que le sirven de fundamento **SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.**

Amparo en revisión 859/91.-Balbina Salgado Rodríguez.-21 de octubre de 1991.- Unanimidad de votos.- Ponente: Luz María Perdomo Juvera Secretaria: María Elena Vargas Bravo.”(43)

**“XXI, 2°. 36 K. FUNDAMENTACIÓN, GARANTÍA DE. PARA SATISFACERLA NO ES NECESARIO TRANSCRIBIR EL PRECEPTO LEGAL APLICABLE AL CASO, ÚNICAMENTE CITARLO DE MANERA PRECISA.-**No adolece la falta de fundamentación la sentencia reclamada, si en ella no se transcribió el texto del precepto legal que invoco el tribunal responsable para otorgarle valor probatorio pleno a las pruebas rendidas en el caso, puesto que, para que un acto de autoridad cumpla debidamente con el requisito de la fundamentación, no es necesario transcribir el dispositivo legal en que se apoya para emitirlo, si no que basta con la cita precisa del precepto legal aplicable al caso, para tener por satisfecha esa exigencia del artículo 16 constitucional.

(43)Semanao Judicial de la Federación; Octava Época; tomo XIII, p. 357. Tribunales Colegiados de Circuito Ejecutorias que Integran Jurisprudencia

## SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO

“Amparo directo 247/96.-Fidel Jaimes Vences y Paula Bailón de Jaimes Unanimidad de votos.-Ponente: Martiniano Bautista Espinosa.- Secretario: Javier Cardoso Chávez” (44)

La obligación de las autoridades de constreñirse a lo estipulado por la ley, constituye el principio de seguridad jurídica, mismo que no podemos dissociar de la justicia y el bien común, que son los fines del derecho.

Al bien común ya hicimos alusión con antelación; por lo que respecta a la justicia Ulpiano la define como “justitia est constans et perpetua voluntas jus suum cique tribundi”. (45)

Johannes Messner nos dice que “respetar el derecho de cada uno es la justicia”. (46)

El punto medular de la justicia es la idea de igualdad; “así se distinguen dos clases de ella: La justicia conmutativa que representa la igualdad absoluta entre una prestación y una contraprestación, por ejemplo, entre la culpa y la pena. La justicia distributiva se refiere a la proporcionalidad en los impuestos. En este sentido, la justicia conmutativa es propia del derecho privado y la distributiva del derecho público”. (47)

(44) Semanario Judicial de la Federación, Ob. Cit., p. 326 -327

(45)Citado por PETIT, Eugene, Tratado Elemental de Derecho Romano, Trad. FERNANDEZ GONZALEZ, José, p. 19, Edit. Editorial Nacional, México. 1953

(46) C.f, Ob. Cit, p. 235

(47)C. F., RADBRUCH, Gustavo, Introducción a la Filosofía del Derecho, p.31-32, Edit. Fondo de Cultura Económica, México. 1978

Por lo tanto, “el objetivo de la justicia distributiva es establecer y conducir una política social y de instituciones sociales para proteger a los grupos sociales que sufren los fallos del sistema social”. (48)

Por lo que respecta a la seguridad jurídica J. T. Delos manifiesta que “es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación” (49)

En este orden de ideas, la seguridad jurídica se refiere a un derecho eficaz, que no puede ser transgredido por las autoridades en perjuicio de los gobernados, ya que el individuo entiende que tiene seguridad por existir un marco legal que lo protege.

Consecuentemente no podemos separar a la seguridad de la justicia, así, Louis Le Fur, en la Tercera Sesión del Congreso del Instituto Internacional de Filosofía del Derecho y Sociología Jurídica, celebrada en Roma durante el periodo 1937-1938, sostuvo: “que la justicia y la seguridad, las dos caras del bien común o del orden público que, bien comprendidas, tienen el mismo sentido, un poco como se dice uno se coloque en el punto de vista del individuo o de la sociedad, lo que otros también han llamado libertades necesarias o derechos fundamentales.”(50)

Otro aspecto importante que toca el artículo 16 de nuestra Ley Fundamental es la autoridad competente, la que, entonces, debe estar facultada para realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares, de modo que éstos deban obedecerla.

(48)C.f., MESSENER, Johannes, Ob. Cit, p. 237

(49)Los Fines del Derecho, Ob. Cit., p. 68

(50)Citado por PRECIADOHERNANDEZ, Rafael, Ob. Cit., p. 229

Cuando surgió el Instituto Mexicano del Seguro Social, se dudaba si este organismo tenía el carácter de autoridad, y si sus decisiones podían ser rebatida por los particulares vía amparo, la situación era compleja, atendiendo a que existían pocos organismos descentralizados, y a que en la primera ley del seguro social, sólo se le permitía al Instituto acudir a la vía mercantil para hacer efectivas las aportaciones adeudas, por lo que se aprobó tesis jurisprudencial que decía que el Instituto Mexicano del Seguro Social no tenía el carácter de autoridad.

Posteriormente se constituyó el criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a continuación transcribo, mismo que determina que el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene el carácter de autoridad, que hasta la fecha no ha sido superado.

“Seguro Social. El Instituto Mexicano del, es autoridad. A partir de la reforma del artículo 135 de la Ley del Seguro Social que establece la facultad del Instituto Mexicano del Seguro Social para determinar el monto de las aportaciones obrero-patronales que deben cubrirse para atender los servicios que presenta, es de estimarse que el propio Instituto actúa como organismo fiscal autónomo y que, por tanto, tiene el carácter de autoridad, para los efectos del amparo que contra él se interponga”

(Apéndice de jurisprudencia. 1917-1967.Segunda Sala, Pág., 290)

En este orden de ideas, el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene el carácter de autoridad, y es un organismo fiscal autónomo, por tanto está facultado para determinar el monto de las cuotas obrero-patronales que se le deben cubrir. El fondo del estudio de este trabajo terminal, se ciñe en establecer si el órgano del

Instituto encargado de llevar a cabo la determinación en forma líquida de los créditos que le son a su favor (Delegaciones y Subdelegaciones), ha sido creado legalmente como para tener la posibilidad de irrumpir con sus actos, la esfera de los particulares.

El artículo 240 de la Ley del Seguro Social estatuye: “El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene las atribuciones siguientes:... VIII.-Establecer y organizar sus dependencias; VIII.-Expedir sus Reglamentos Interiores”; por su parte el artículo 253 del ordenamiento legal en cita faculta al Consejo Técnico para expedir los reglamentos a que se refiere el artículo 240 fracción VII de la misma ley.

Es claro que la fracción VII, del precepto citado, hace alusión a los “reglamentos internos” los que de conformidad con el artículo 422 de la Ley Federal del Trabajo, comprenden el conjunto de disposiciones obligatorias para trabajadores y patrones en el desarrollo de lo trabajos de una empresa o establecimiento, constituyendo en este caso disposiciones que están implícitas en la subordinación que se presenta entre el empleado y el empleador, como serían todas la indicaciones para que se cumpla correctamente con el trabajo. En este sentido, si se autoriza al Consejo Técnico del Instituto para expedir sus propios reglamentos, se entiende que lo es para organizarlo administrativamente, por lo que dichas disposiciones sólo son obligatorias para el propio Instituto como patrón, y los empleados de éste como trabajadores. Estos reglamentos internos, no pueden afectar a los particulares, por que en ese caso, se le estarían dando facultades no comprendidas en la ley al Consejo Técnico, invistiéndolo, incluso de

Mayor jerarquía que la propia autoridad hacendaría, que en nuestro país en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues el reglamento interno de esa Secretaría lo dicta el propio ejecutivo.

De esta forma encontramos diversos órganos del Instituto que actúan con el carácter de autoridad, infiriendo en la esfera jurídica de los particulares; dependencias que fueron creadas, la mayoría de ellas, por el Consejo Técnico del Instituto, entre las que hemos mencionar: Tesorería, Auditoría, Cobranza, Afiliación y Otras. Así la Segunda Sala de la suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho la siguiente ejecutoria:

**“SEGURO SOCIAL, INSTITUTO MEXICANO DEL DEPARTAMENTO DE AUTORIDAD A LAS EMPRESAS, LEGALIDAD DE SU CREACIÓN POR ACUERDO DEL CONSEJO TÉCNICO.**-Entre las funciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, se encuentra la de organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas (artículo 107, ahora 240 fracción VIII de la Ley del Seguro Social), es por ello que, realizando dicha función a través del Consejo Técnico (esta autoridad con base en la fracción VI del artículo 117, ahora 253 de la propia ley como administrador del Instituto según el artículo 12 ahora 252 de la citada Ley) expidió el reglamento de organización interna del Instituto Mexicano del Seguro Social, aprobando en el acuerdo número 2126 de 15 de octubre de 1947. Aunque en el no se en cuenta el Departamento de Autoridad a las Empresas, como el Instituto tiene que organizar la dependencia que pudiera concluir con las funciones consistentes en recaudar cuotas, inspecciones, realizar visitas domiciliarias, revidar la listas de raya y demás documentación consistente al Seguro, fue por ello que el mismo Consejo Técnico que dictó el Reglamento de Organización Interna, emitió los acuerdos 143, 103,169 y 805 mediante los cuales

Por el primero creó la Tesorería del Instituto y por el segundo, el Departamento de Auditoría a las Empresas. En las condiciones antes señaladas, no existe pugna alguna entre los acuerdos emitidos por el Consejo Técnico del IMSS y el artículo 89 fracción I Constitucional, por que si el Consejo Técnico puede emitir los reglamentos interiores a que se refiere la fracción I del artículo 107 de la Ley del Seguro Social, al Instituto corresponde organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas, así como recaudar las cuotas (fracción II del artículo 107) inspección los centros de trabajo, artículo 122, ahora 241, visitar los establecimientos donde prestan sus servicios trabajadores sujetos a la obligación del Seguro artículo 90 del Reglamento de la Ley del Seguro Social en lo relativo a la inspección de patrones y trabajadores de 25 de abril de 1943, revisar las listas de raya y demás documentos conducentes para el Seguro (artículo 21 del Reglamento y Trabajadores, publicado en el Diario oficial del 2 de septiembre de 1960) , resulta claro que también puede crear el Departamento respectivo que se encargue especialmente de dichas funciones, con el fin de cerciorarse si los patrones están dando o no cumplimiento a la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos. Por lo que considera que la creación del Departamento de Auditoría a las Empresas por parte de H. Consejo Técnico en su acuerdo 169 y 805 de 11 de julio de 1966, es legal y tiene su apoyo en las disposiciones que han quedado señaladas.”

(Apéndice de Jurisprudencia al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, Tercera Parte, Segunda Sala .p. 489)

Por su parte Manuel Urisa Doria manifiesta que “La Ley del Seguro Social adopta un sistema para la designación de funcionarios del Instituto. En algunos casos interviene la administración pública central y en otros es el propio Instituto quien los designa directamente” (51)

(51)El Instituto Mexicano del Seguro Social, es un Organismo Descentralizado por Servicios. P. 15, Boletín Informativo del Seguro Social, Num. 14



La ejecutoria, y el criterio del jurista citado, demuestran la confusión que existe respecto a las facultades que tiene el Instituto; no es que se adopte un sistema mixto para la designación de funcionarios del Instituto, sino que no se analiza correctamente la Ley del Seguro Social y se hacen interpretaciones que jurídicamente no pueden tener valor, ya que el Consejo Técnico no puede crear órganos de autoridad.

Los puntos de vista aludidos, son superados por la siguiente jurisprudencia:

“Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social. Sus facultades conforme a lo dispuesto por el artículo 107, fracción VIII, de la anterior Ley del Seguro Social y 240 de la vigente. Únicamente autoriza al Instituto para organizar administrativamente sus dependencias.

Artículo 252.No es cierto que la atribución que el legislador confirió al Instituto Mexicano del Seguro Social en el Artículo 107, fracción VIII, de la anterior, Ley del Seguro Social y 240 de la vigente, de organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas, que por efecto de lo dispuesto en los Artículos 117, fracción IX, y 253 fracción XIV, correspondía y corresponde al Consejo Técnico, tenga el alcance de facultar a dicho Consejo para otorgar una atribución como la de liquidar y recaudar cuotas que la ley le confiere, ya que únicamente autoriza al Instituto para organizar administrativamente sus dependencias y para fijar su estructura y funcionamiento, como entidades meramente auxiliares de los órganos superiores. Estimar lo contrario significaría, amen de interpretar la ley en donde por claridad no es permitido hacerlo, autorizar, en un sistema de derecho como el nuestro en el que rigen a título de garantías individuales la seguridad jurídica y la legalidad, entre otras, el que pudiera

Afectarse la esfera jurídica de la persona por actos de autoridades no facultadas expresamente por la ley para realizarlos, cuando es principio general de derecho que, en salvaguarda de dichas garantías, la autoridad sólo puede hacer aquello que la ley autoriza.

Revisión fiscal 59/81.-Playa Sol Vallarta, S.A...- 4 de octubre de 1982.-5 votos.- Poniente; Carlos del Río Rodríguez.

Revisión fiscal 327/825.-Banco Capitalizador de Monterrey, S.A.-25 de octubre de 1984.-Unanimidad de 4 votos.-Ausente: Eduardo Langle Martínez.-Ponente Carlos del Río Rodríguez.

Revisión fiscal 9/82.-Compañía Constructora La Joya de Acapulco, S.A. 13 de marzo de 1985.-Unanimidad de 4 votos.-Poniente: Manuel Gutiérrez de Velasco.

Revisión fiscal 58/83.-Landa y Rubio Industrial, S.A.-15 de abril de 1985.- Unanimidad de 4 votos.-Ausente: Carlos de Silva Nava.-Poniente: Atanasio González Martínez.”(52)

En este orden de ideas, el Consejo Técnico del Instituto únicamente puede organizar administrativamente las dependencias del Instituto, que es distinto a crear autoridades y otorgarles facultades para actuar como tales ante los particulares, ya que el hecho de que al Instituto se le denomine como organismo fiscal autónomo, no significa que pueda tener atribuciones que la ley no le confiere. Pues inclusive, el Consejo Técnico al emitir, dotándolos como autoridad, rebasa el campo de acción del Ejecutivo Federal que es el único que puede prever a la exacta observancia de la ley. es claro entonces, que el Instituto Mexicano del Seguro Social es un órgano de autoridad y que como tal debe adecuar sus actos a la ley, pues no puede hacer lo que la misma no le permite; por lo que si el artículo 240 fracciones XII, XIV, XVII, XVIII, XIX, le dan atribuciones de índole tributario, lo

(52) Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 7-8, Segunda Sala, 1985

Cierto es que sólo puede determinar los créditos a su favor; y si la ley es omisa en identificar al órgano específico que debe llevar a la práctica las atribuciones referida, entonces es el ejecutivo que, proveyendo a la exacta observancia de la ley, quien debe dilucidar ese problema legal.

De la lectura que se ha hecho entendemos que el Instituto Mexicano del Seguro Social su organización tanto jurídica como administrativa, sirve como antecedente para la creación y funcionamiento del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, virtud de tener similitud en su organización jurídica y administrativa, en virtud de así establecerlo la Ley del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en sus artículos 5, 23 fracción I, 30 fracción I, de la citada Ley, al determinar que su patrimonio se constituye de las aportaciones que deben hacer los patrones de conformidad con lo dispuesto por el artículo 123 apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en Título Cuarto Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo y con los rendimientos que provengan de la inversión de estos recursos que al parecer después de tanto años de su creación hoy se estando obteniendo; en otro orden de ideas la función recaudatoria para determinar y cobrar los créditos a favor del Instituto como organismo fiscal autónomo recae en el Director General del Instituto.

Si la Ley le dan atribuciones de índole tributario, lo cierto es que sólo puede determinar los créditos a su favor; y si la ley es omisa en identificar al órgano específico que debe llevar a la práctica las atribuciones referida, entonces es el ejecutivo que, proveyendo a la exacta observancia de la ley, es quien debe dilucidar ese problema legal. Consecuentemente el Reglamento de las Comisiones Consultivas Regionales y de las Delegaciones Regionales del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores publicado en el Diario Oficial de la Federación el Día 6 de mayo de 1994 resultar ser inconstitucional al ser la Ley

Clara y precisa al determinar que el funcionario sobre quien recae la función para determinar y hacer efectivos los créditos fiscales es el Director General del Instituto, y por lo tanto el propio Instituto no tienen la facultad para erogarse facultades a través de un Reglamento creado por el mismo, por que tal facultad recae en el presidente de la republica proveyendo la exacta aplicación de la Ley.

#### **4.3. Las Delegaciones Regionales del Instituto Del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores de conformidad con la Legislación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores**

Como antecedente de las Delegaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, se encuentran las Cajas Regionales y Locales del Instituto Mexicano del Seguro Social, que tenían facultades similares a las primeras, establecidas por el Ejecutivo Federal mediante el reglamento respectivo de 2 de febrero de 1945, publicado en el “Diario Oficial” Día 15 del mismo mes y año. Esas Cajas son suprimidas por el Reglamento de Delegaciones Regionales y Estatales del Instituto Mexicano del Seguro Social, publicado en el “Diario Oficial” de la Federación de 26 de julio de 1967, donde aparece el término de Subdelegaciones en lugar de Delegaciones Locales”.(53)

Esta claro que el Ejecutivo Federal, es sabedor de que él es el único facultado para instaurar este tipo de autorices a través de un Reglamento, por se esta la forma legal de proveer a la exacta observancia de la ley.

Gabino Fraga define al reglamento como “...una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que atiene por objeto facilitar la exacta observancia de la leyes expedida por el Poder Legislativo”.(54)

(53)C.f. RODRIGUEZ TOVAR, José de Jesús, Derecho Mexicano de l Seguridad Social, p. 55-56, 1ª Edición, Edit. Por el Fondo de Difusión del Derecho de la Escuela Libre de Derecho, México. 1989

(54)Ob. Cit., p. 101

Para Emilio Morgáin Manautou, el reglamento ha dejado de ser un simple ordenamiento conforme al cual se aclaran o se precisan las disposiciones contenidas en la ley, para convertirse en uno de igual jerarquía que esta última. Para este autor está abusando del reglamento delegado que no encuentra respaldo constitucional, entre los que menciona al Reglamento de Organización Interna de Delegaciones Regionales y Estatales del Instituto Mexicano del Seguro Social”. (55)

El 26 de julio de 1967 el Ejecutivo Federal da a conocer el citado Reglamento de Delegaciones Regionales y Estatales del Instituto Mexicano del Seguro Social; su intención de acuerdo al tercer considerando del mismo, es dar mayor fluidez y oportunidad al otorgamiento de las prestaciones del Seguro Social, por lo que es necesario dar nuevas estructuras internas y facultades a los funcionarios del organismo para lograr una mejor operación.

Este cuerpo legal, en su artículo 1º., lo faculta al Consejo Técnico del Instituto para establecer en el ámbito del país las delegaciones regionales y estatales que estime necesarias determinado la circunscripción territorial de cada una de ellas. En este numeral, no se advierte, la creación material y jurídica de alguna de esas dependencias.

El artículo 2º estatuye “Las delegaciones regionales comprenderán regiones de dos o más Estados o Territorios Federales, y las estatales circunscripciones territoriales de una sola entidad federativa.”. De este numeral no puede deducirse que se hayan establecido las delegaciones regionales, ya que no se especifica cuántas son a que circunscripción corresponde cada una de ellas.

El artículo 3º del Reglamento en cita, faculta al Director General del Instituto, para crear delegaciones y subdelegaciones que estime necesarias, de

Acuerdo a la importancia económica del lugar al que se circunscriban. Esta Delegación de facultades no tiene fundamento legal pues si las Delegaciones y Subdelegaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social son autoridades administrativas deben ser establecidas directamente por el Ejecutivo Federal en este reglamento.

El artículo 5° de el ordenamiento legal en análisis, se señala las facultades de las delegaciones, entre que se encuentra "...b).-Recaudar las cuotas obrero patronales y demás recursos, con sujeciones las disposiciones vigentes.

Además este reglamento, establece los requisitos para poder obtener el cargo del Delegado, y señala las facultades de los mismos en su artículo 9° entre las que menciona "...XV.-Ejercer y cumplir las demás facultades obligaciones que les señale la ley de la materia y los reglamentos respectivos, los acuerdos del Consejo Técnico y la Dirección General."

Asimismo, se estatuye que las Delegaciones contarán con un Consejo Consultivo, el cual se integra con el delegado, dos representantes del sector obrero, dos del sector patronal y uno del Gobierno de la entidad federativa sede de la Delegación. Como se indicó en el capítulo III de este trabajo, esta dependencia conoce y resuelve el Recurso de Inconformidad.

En los artículos 20 y 21 del Reglamento, se faculta al Consejo Técnico para establecer las dependencias de las delegaciones a través de un reglamento; situación que tiene su fundamento en que dicho órgano superior del Instituto puede organizar administrativamente las dependencias del mismo.

Si este reglamento se denomina de Delegaciones Regionales y Estatales del Instituto Mexicano del Seguro Social lo cierto es que no se aprecia la creación

Material de ninguna de ellas, solamente la intención de instituir las por estar conscientes de la importancia de esos órganos sólo provoca confusión el artículo 1° del mismo, al facultar al Consejo Técnico del Instituto para establecer en el ámbito del país las delegaciones regionales y estatales que estime necesarias; situación que no encuentra fundamento legal si el Consejo Técnico administra al instituto.

Aunque el artículo 5° del Reglamento en cita, otorga facultades a las Delegaciones, carece de sentido hacerlo en un órgano que no se creó previamente, entendiéndose que primero nace el órgano y posteriormente se le da su función.

De lo anterior se desprende que el Órgano está constituido por el **OFICIO**, al que está confiada la actuación de una o más tareas del Estado actuación, por lo que se presenta como una manifestación de la potestad del Estado y se concreta a un conjunto de poderes y funciones emanadas del Ejecutivo Federal; el segundo elemento se constituye por la **PERSONA** o personas empleadas en el. Oficio, por medio del cual podemos disociar que el oficio (órgano propiamente dicho) en cuanto al primero sin el segundo, pues estaría imposibilitado para ejecutar su funciones y perseguir sus fines; esto dicho en otras palabras, significa que el órgano no es más que una manifestación de la potestad del Estado el Estado sin órganos es una representación que no puede existir jurídicamente, es decir, equivaldría a una anarquía, la cual resulta una “contradictio-in-adjectio”, por lo que el Estado necesariamente necesita una serie de órganos que obren en su nombre y sustenten la voluntad colectiva. Un órgano es una esfera de competencia y una posibilidad jurídica. Es el ejercicio de la función debidamente fundado y motivado en la Ley, situación que se confirma con lo previsto por la Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal, al establecer que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal.

El órgano puede también ser figura netamente un conjunto de partes del Estado a quienes se asigna una función; en este contexto, el órgano no es la función ni mucho menos el titular a quien se le asigne el oficio para que lo desempeñe. Según la Doctrina Alemana a los funcionarios, personas físicas, se les denomina portadores de órganos, sin identificárseles entre ellos, pues el hombre no es un órgano jurídico, pero dentro de una organización es creador de órganos jurídicos por medio de la Ley. Es a través del derecho como se crean los órganos en situaciones jurídicas determinadas, que contienen la intención del legislador para encomendar las tareas de interés público. El conjunto de órganos forma un sistema jurídico que no es sino un aspecto del sistema jurídico total. Un acto de voluntad imputado al órgano la función que se le encomienda y son los propios seres humanos gobernantes los que se encargan de revisar estos propósitos. No se trata de trasladar voluntades humanas a un órgano. Esta es simple creación jurídica que permite realizar postulados sociales.

La Doctrina jurídica Mexicana, establece clasificadamente la distinción conceptual entre el y su titular, para lo cual enseña que el órgano es una creación jurídica abstracta y permanente. Es la Ley misma organizando en servicio. El Órgano perdura mientras esta vigente la Ley que le da vida jurídica (lo que quiere decir que nace con la propia Ley), desaparece cuando ésta es derogada o cae en desuso y se transforma cuando la Ley sufre una variación. El tribunal de un órgano es una persona física, un ser humano llamado a expresar la voluntad que una sociedad ha vertido en una Ley. A cada órgano corresponden una o varias personas físicas. El órgano requiere de sus titulares para manifestarse; sin ellos



Solo sería un conjunto de normas irrealizables meramente literarias. Las personas sin el órgano carecerían de la necesaria capacidad para actuar (como sucede con los Delegados, Subdelegados, Jefe de Oficinas Administrativas, etc., etc.); ella (la capacidad para actuar o esfera de competencia), es la que da la titularidad de cumplir con los propósitos del orden jurídico.

En este orden de ideas, podemos concluir que las Delegaciones Regionales y Estatales, así como las Subdelegaciones, no fueron creadas por el Reglamento de Delegaciones Regionales y Estatal del Instituto Mexicano del Seguro Social de 26 de julio de 1967, por lo que si dichas autoridades dudan su proceder en el ordenamiento en cita es evidente que sus actos son ilegítimos, contraviniendo lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley fundamental que determina que los particulares sólo pueden ser molestados por autoridades competentes.

#### **4.3.1. Reglamento de las Delegaciones Regionales del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.**

Consideraremos en capítulo el análisis de creación de las Delegaciones y Subdelegaciones del Instituto de acuerdo a este Reglamento el cual fue publicado en el “Diario Oficial” de la Federación de fecha 14 de julio de 1981, hecho por el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, por ser el antecedente jurídico de la creación de las Delegaciones Regionales del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Este ordenamiento esta integrado por treinta y seis artículos, en doce capítulos. En doce capítulos.

El capítulo I es denominado de la competencia y Clasificación de las Delegaciones. En su artículo primero estatuye. “Las Delegaciones Regionales y Estatales del Instituto Mexicano del Seguro Social, tendrán a su cargo el funcionamiento del Régimen que fijan la Ley del Seguro Social, y sus

Reglamentos, sujetándose a las disposiciones emanadas de la Asamblea General, El Consejo Técnico y la Dirección del Instituto, atendiendo a las facultades que concede a éstas el Reglamento de Organización Interna”

En este precepto se establece el ámbito de funcionamiento de las delegaciones.

El artículo 2º, clasifica a las Delegaciones Regionales y Estatales en forma siguiente:

“Art. 2º.- A propósito del presente ordenamiento y de la organización interna de las Delegaciones Regionales y Estatales ésta se clasifica en:

- a) Regionales y Estatales “A” aquellas en que el número de trabajadores asegurados del régimen ordinario sea superior a cincuenta mil,
- b) Regionales y Estatales “B”, cuando el número de trabajadores asegurados del régimen ordinarios sea de treinta mil a cincuenta mil aproximadamente;
- c) Regionales y Estatales categoría “C1”, cuando el número de asegurados del régimen ordinario fluctúe entre los veinte mil y treinta mil;
- d) Regionales y Estatales categoría “C2”, cuando el número de asegurados del régimen ordinarios es de diez mil a veinte mil; y
- e) Regionales y Estatales categoría “C3”, cuando el número de asegurados del régimen ordinario sea inferior a diez mil.”

De los preceptos citados, no se advierte que exista creación legal ni otorgamiento de facultades como autoridad, a las Delegaciones y Subdelegaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, pues si bien es cierto

Que el artículo 1º establece el ámbito de acción de las Delegaciones, las facultades que pudieran otorgar con este reglamento el Consejo Técnico a estas dependencias es sólo para organizar las administrativamente, sin que pueda

Tener ingerencia directa en la esfera jurídica de los gobernados. Respecto a la Clasificación de las Delegaciones contenidas en el artículo 2°, en la practica no existen y en caso de que tuvieran vigencia, sería cuestionable la forma de sus creación por un reglamento espedido por el Consejo Técnico del Instituto.

El capítulo II del Reglamento en cita estatuye que los órganos de las Delegaciones son el Delegado y el Consejo: En el capítulo III, artículo 4°. , se enuncia las facultades y obligaciones de los Delegados, la mayoría de ellos tiende a la organización interna de esa dependencia; sin embargo los incisos d), j) y k), contiene facultades de esos funcionarios que pueden constituir actos definitivos que transgredan la esfera de los particulares, como lo es el ejecutar los acuerdos del Consejo Técnico, otorgar poderes para pleitos y cobranzas, o conceder, modificar y rechazar pensiones.

El capítulo IV, se refiere al Consejo Consultivo, en el artículo fracción II se le autoriza para resolver el recurso de inconformidad, en los términos previstos por el artículo 274 de la Ley del Seguro Social.

El capítulo V, especifica las dependencias de servicios de las Delegaciones entre las que se menciona a) Administrativos, b) Técnicos c) De conservación; d) De prestaciones Sociales; e) Jurídicos; y f) Médicos.

A estas dependencias de servicios se les otorga facultades para administrar la labor de la Delegación en el área que a cada una se le asigna, pero se rebasa el contexto de la simple organización administrativa, al autorizar, por ejemplo, al departamento de Afiliación Vigencia de Derechos, dependiente de Servicios Técnicos, para realizar inscripciones a patrones y hacer trámites respecto a la afiliación de patrones y trabajadores. Asimismo en el artículo 20, se preceptúa:

“El encargado de la Sección de Emisiones, Adeudos y Cobranzas tiene bajo su responsabilidad:

- a) Determinar los adeudos de cuotas obrero-patronales e interés moratorios, consecutivos de omisiones y errores;
- b) Determinar el saldo del adeudo en el seguro ordinario por concepto de cuotas obrero-patronales por bimestre y por año..., De la cobranza...
- c) Ordenar la notificación personal de las liquidaciones de adeudo a los patrones morosos; localización de patrones remisos o de sus representantes legales, cuando han sido reportados como no localizados
- d) Establecer vigilancia y control de los términos a que alude el Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Seguro Social al enviar las liquidaciones a la Oficina Federal de Hacienda para su ejecución. Controlar las incidencias en el cobro de las mismas suspensiones, aclaración, inconformidad garantizada con fianza, pagos y cancelaciones, etc., en cumplimiento del Convenio suscrito por el Instituto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;...”

En el Capítulo XII, que se denomina de las Subdelegaciones y Oficinas Administrativas, destacan los artículos 30 y 31 que a continuación transcribo:

“ART. 30.- Con fundamento en el artículo 3° del Reglamento de Delegaciones Regionales y Estatales vigente, dentro de la circunscripción de las delegaciones se erigirán las subdelegaciones y oficinas administrativas necesarias para la eficaz operación de las mismas.

“ART. 31.- Las Subdelegaciones y Oficinas Administrativas son dependencias ejecutorias de las normas dictadas por la Delegación y.

“ART. 31.- Las Subdelegaciones y Oficinas Administrativas son dependencias ejecutoras de las normas dictadas por la Delegación y tendrán a su

Cargo el funcionamiento del Régimen en su jurisdicción, actuando en el ámbito de su competencia con sujeción a lo mandado por el artículo 11 de este Reglamento; consiguientemente, el Subdelegado Administrativo dependerá de los servicios en jurisdicción. Asimismo el Encargado Administrativo será responsable de los servicios administrativos en su área de influencia, y dependerá del Subdelegado en cuya jurisdicción se encuentra la Oficina o directamente del Delegado, cuando aquella no éste incluida en el ámbito de una Subdelegación.

Los preceptos citados, tienen singular importancia, pues con ello pretende fundarse la creación de las Subdelegaciones, dentro de la circunscripción de las Delegaciones Regionales y Estatales, por parte del Consejo Técnico del Instituto.

Concluimos, en que ninguna parte de este ordenamiento emitido por el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social se advierte la creación material y jurídica de las Delegaciones y Subdelegaciones del Instituto, a más de no se ésta la forma idónea de dar vida a esos órganos de autoridad. Empero, existe este reglamento, delegación de facultades sin sustento legal, ya que su finalidad es sólo organizar administrativamente un órgano cuya creación previa no se aprecia con claridad.

Ahora bien el Reglamento de las Comisiones Consultivas Regionales y de las Delegaciones Regionales del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores que consta de 39 artículos, que en su parte medular señala en su artículo 2º que la Asamblea General de Instituto, a propuesta del Consejo de Administración , aprobara el establecimiento de las Comisiones Consultivas Regionales; y en el artículo 6º, fracción I Título Tercero , señala que el Consejo de Administración a propuesta del Director General, resolverá sobre la creación, modificación y supresión de las Delegaciones Regionales, señalando su jurisdicción y lugar de residencia. Los numerales de la Ley del citado Instituto

Invocados, sólo otorgan facultades y atribuciones a la persona empleada en el oficio (Delegado o Subdelegado) sin la existencia previa del órgano relativo, por lo que sólo se convierte en atribuciones inanes, incapacitando a sus titulares para ponerlas en movimiento jurídico, pues cabe destacar que el oficio o la función pública no se desempeña en forma autónoma por sí, sino que los titulares representan la voluntad social que se expresa a través del órgano.

Por lo que en el reglamento en cita, ni en los artículos de la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, se advierte la creación material y jurídica de las Delegaciones Regionales del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, pues en ellas, sólo se otorgan facultades y atribuciones a una persona física sin la existencia previa del órgano que debe de representar.

#### **4.3.2.- Acuerdo 451754 del Consejo de Administración del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.**

Es conveniente realizar un análisis del Acuerdo 308/88 del Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, por ser el antecedente jurídico a el acuerdo que analizamos en el presente estudio, por del cual se cambia la denominación de las Delegaciones del Valle de México por la de Delegaciones del Distrito Federal; se establece diez Subdelegaciones dependientes de cuatro Delegaciones, en e ámbito territorial del Distrito Federal en sustitución de las actuales agencia administrativas, se modifican los perímetros jurisdiccionales de las Delegaciones Federales, y se modifican la circunscripción territorial y la denominación de las Oficinas para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social en el Distrito Federal.

Fue por el Consejo Técnico del Instituto el 18 de mayo de 1988, publicado en el “diario Oficial” de 10 de junio de ese mismo año.

Por medio de éste, el Consejo Técnico cambia la denominación de Delegaciones del Valle de México, por el de Delegaciones del Distrito Federal circunscripción dependen de aquellas se especifica en forma detallada la jurisdicción de cada Delegación Subdelegación del Distrito Federal, Verbigracia.

“DELEGACIÓN 1 Noroeste del Distrito Federal. Tomando como punto de partida el vértice formado por la Avenida Insurgentes Norte la Autopista México-Pachuca, con los límites de ka Delegación Política Gustavo A. Madero con el Municipio de Tlalnepantla del Estadio de México, siguiendo hacia sur en forma descendente por la acera Poniente de la Avenida Insurgentes Norte hasta la calzada de Vallejo, dando vuelta a la derecha y continuando por esta calzada en si acera Noroeste hasta la calle de Clave dando vuelta a la izquierda y continuando por la Avenida Ferrocarril Industrial en su acera Norte hasta llegar a la calle Tlaxcaltecas dando vuelta a la izquierda continuando por esta calle en su acera Poniente hasta la calle de Zaachila dando vuelta a la izquierda en esta calle hasta la calle Seris dando Vuelta ala derecha y continuando por la acera Poniente de esa calle hacia la Avenida Jacaranda.

“SUBDELEGACIÓN 1 Magdalena de la Salinas. Tomando como punto de partida el vértice formando por Autopista México-Pachuca e Insurgentes Norte en los límites de la Delegación Política Gustavo A. Madero con el Municipio de Tlalnepantla del Estado de México, continuando hacia el sur por acera Poniente de esta última Avenida hasta llegar a Calzada Vallejo dando vuelta a la derecha, continuando por la acera Oriente de está calzada hasta llegar a la calle de Clave dando vuelta a la izquierda prosiguiendo por la Avenida Ferrocarril Industrial en su Acera Norte hasta llegar a la calle Tlaxcaltecas dando vuelta ala izquierda continuando por esta calle en su acera Poniente hasta la calle de Zaachila. En

Este acuerdo, el Instituto funda la creación y jurisdicción de sus Delegaciones y Subdelegaciones. Por ejemplo en el acuerdo administrativo número 644/94 de fecha 14 de abril de 1994, en el que el Consejo Consultivo de la Delegación Noroeste del Distrito Federal del Instituto Mexicano del Seguro Social, resuelve el recurso de inconformidad interpuesto por José Joaquín Jamaica Moreno, bajo el expediente número 10955/93 en el que el recurrente expuso como motivo de inconformidad que las cédulas de liquidación de cuotas obrero-patronales que pretende cobrarse, carecen de firma de funcionario competente, por que la Subdelegación 1 Magdalena de Salinas (quien emitió el acto de autoridad) jurídicamente es inexistente, al que le citado Consejo Ens. Considerado Tercero manifestó:

“Respecto al agravio aducido por el recurrente en el sentido de que la cédula que se combate fue emitida por autoridad incompetente, al respecto debe decirse que la misma se encuentra suscrita por el Titular de la Subdelegación 1 Magdalena de las Salinas , funcionario legalmente facultado en términos d lo dispuesto por los artículos 258-D fracción III de la Ley del Seguro Social, 240 fracciones X, XII, XIV, XVIII y IV del mismo Reglamento por el que determinan las atribuciones a diversa Dependencias del Instituto Mexicano del Seguro Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 15 de abril de 1983, debiéndose agregar a demás que el H. Consejo Técnico de este Instituto dispone de facultades para crear dentro de la jurisdicción Delegacional, de acuerdo su importancia económica, extensión territorial y población amparada las Subdelegaciones que considere necesarias, estableciendo el razonamiento que le hace llegar a esa conclusión con Base en los Artículos 1 y 3 del Reglamento de Delegaciones Regionales y Estatales del Seguro Social, así mismo el H. Consejo Técnico de este Instituto en Sesión celebrada el 18 de mayo de 1988 emitió el Acuerdo 304/88, en el que



Establece la creación delimitación y ámbito territorial de las Subdelegaciones conformen 10 en el Distrito Federal, esto es en el citado Acuerdo se cambiaron de denominación las Delegaciones del Valle de México por las del Distrito Federal, en sustitución de las anteriores Agencias Administrativas, modificando los perímetros jurisdiccionales de las Delegaciones, definiendo además la circunscripción de las Oficinas para Cobros con fundamento en el. Artículo 240 Fracción VII, 252 y 253 Fracción III de la Ley del Seguro Social, por lo tanto desde este momento se precisa que la resolución fue emitida por autoridad competente y facultada para ello.

A mayor abundancia y a efecto de precisar la competencia las delegaciones y Subdelegaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social y que éstas no son autoridades de factor, pues su existencia y competencia devienen de ordenamientos jurídicos obligatorios, en efecto el Reglamento de Delegaciones Regionales y Estatales del Instituto expedido por el Poder Ejecutivo publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 25 de junio de 1987, en parte considerativa referente a la que son la implantación del régimen del Seguro Social de nuevas circunscripciones territoriales y extensión a nuevos grupos de poblaciones, hizo surgir la necesidad de establecer el marco jurídico para el otorgamiento de las prestaciones de la ley exigiendo nuevas estructuras internas de las Delegaciones Regionales y Estatales y el de sustituir a Delegaciones Locales por el de Subdelegaciones con el fin de precisar la competencia de las Subdelegaciones lo anterior reglamentado en lo conducente en lo dispuesto por el Artículo 253 fracción III de la Ley del Seguro Social, por lo tanto de lo anteriormente señalado no puede existir duda de que las Delegaciones o Subdelegaciones fueron creadas por el Poder Ejecutivo en uso de las facultades a

Él conferidas por la Fracción I del Artículo 89 Constitucional, al fin de proveer a la esfera administrativa respecto de los Artículos 117, y 120 de la Ley del Seguro Social abrogada, queda entonces perfectamente establecido que las Delegaciones y Subdelegaciones fueron creadas por el Ejecutivo de la Unión en ejercicio de las facultades conferidas por el Artículo 89 Constitucional y por ende son legalmente existentes...”

Al efecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la gaceta No. 65 de mayo de 1993, página 36, dio a conocer la siguiente tesis jurisprudencial.

**“SEGURO SOCIAL.- SUBDELEGACIONES DEL SON AUTORIDADES DE FACTO.- Si bien es verdad que en el artículo 258-D de la Ley del Seguro Social, se establece las facultades de los Subdelegados del I Instituto Mexicano del Seguro Social, no es menos cierto que ello no implica la creación material de las unidades burocráticas correspondiente, pues la ley no dice cuántas son, cual es su residencia; en consecuencia, aún cuando existir la voluntad expresa del órgano legislador para la creación de esas autoridades, lo cierto es que al no haber precisado su número, circunscripción territorial, domicilio, los requisitos que deben satisfacer las personas físicas que se designe para despacharlas ni qué dejó a cargo el Poder Ejecutivo el acto material de su creación, a través de un reglamento, por ser ésta la forma idónea de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley. Dicho proceder está inspirado en un sentido práctico indiscutible, pues por el propio legislador hubiera creado estas Dependencias en la ley, sería imperativa si reforma al existir la necesidad de aumentar su número o de modificar su circunscripciones territoriales o sus legales de residencia, en tanto que si el acto, material de su creación se deja**

**A un reglamento, como en el caso se hizo, las reformas que del mismo se requieran se cumplen con mayor dinamismo por quedar a cargo de una sola persona del Poder Ejecutivo) y no de un órgano colegiado numeroso que normalmente funcione durante cuatro meses cada año (Congreso de la Unión). De ahí que, si de las aludidas Subdelegaciones surgieron materialmente del acuerdo número 304/88 de 18 de mayo de 1988, emitido por el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, es obvio que se crearon por quien carece de atribuciones para establecer órganos de autoridad y, por tanto, son autoridades de facto”**

El Acuerdo 45175, emitido por el Consejo de Administración del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que me permito transcribir para su mayor apreciación:

**“ACUERDO POR EL QUE SE DETERMINA LA CIRCUNSCRIPCION TERRITORIAL EN LA QUE LOS DELEGADOS REGIONALES, REPRESENTANTES DE LA DIRECCION GENERAL Y EL COORDINADOR DEL DISTRITO FEDERAL EJERCERAN SUS ATRIBUCIONES EN MATERIA FISCAL**

<b>DELEGACION</b>	<b>CIRCUNSCRIPCION</b>
DELEGACION REGIONAL AGUASCALIENTES AGUASCALIENTES	ESTADO DE
DELEGACION REGIONAL BAJA CALIFORNIA CALIFORNIA	ESTADO DE BAJA
DELEGACION REGIONAL BAJA CALIFORNIA SUR CALIFORNIA SUR	ESTADO DE BAJA
DELEGACION REGIONAL CAMPECHE	ESTADO DE CAMPECHE
DELEGACION REGIONAL COAHUILA	ESTADO DE COAHUILA

DELEGACION REGIONAL COLIMA	ESTADO DECOLIMA
DELEGACION REGIONAL CHIAPAS	ESTADO DE CHIAPAS
DELEGACION REGIONAL CHIHUAHUA	ESTADO DE CHIHUAHUA
COORDINACION DEL DISTRITO FEDERAL	DISTRITO FEDERAL
DELEGACION REGIONAL DURANGO	ESTADO DE DURANGO
DELEGACION REGIONAL GUANAJUATO	ESTADO DE GUANAJUATO
DELEGACION REGIONAL GUERRERO	ESTADO DE GUERRERO
DELEGACION REGIONAL HIDALGO	ESTADO DE HIDALGO
DELEGACION REGIONAL JALISCO	ESTADO DE JALISCO
DELEGACION REGIONAL MEXICO	ESTADO DE MEXICO
DELEGACION REGIONAL MICHOACAN	ESTADO DE MICHOACAN
DELEGACION REGIONAL MORELOS	ESTADO DE MORELOS
DELEGACION REGIONAL NAYARIT	ESTADO DE NAYARIT
DELEGACION REGIONAL NUEVO LEON	ESTADO DE NUEVO LEON
DELEGACION REGIONAL OAXACA	ESTADO DE OAXACAS
DELEGACION REGIONAL PUEBLA	ESTADO DE PUEBLA
DELEGACION REGIONAL QUERETARO	ESTADO DE QUERETARO
DELEGACION REGIONAL QUINTANA ROO	ESTADO DE QUINTANA ROO
DELEGACION REGIONAL SAN LUIS POTOSI POTOSI	ESTADO DE SAN LUIS
DELEGACION REGIONAL SINALOA	ESTADO DE SINALOA
DELEGACION REGIONAL SONORA	ESTADO DE SONORA
DELEGACION REGIONAL TABASCO	ESTADO DE TABASCO
DELEGACION REGUIONAL TAMAULIPAS	ESTADO DE TAMAULIPAS

DELEGACION REGIONAL TLAXCALA	ESTADO DE TLAXCALA
DELEGACION REGIONAL VERACRUZ	ESTADO DE VERACRUZ
DELEGACION REGIONAL YUCATAN	ESTADO DE YUCATAN
DELEGACION REGIONAL ZACATECAS	ESTADO DE ZACATECAS”

Solamente se concreta a expresar una Delegación Regional por cada Estado de de Republica. De lo anterior se desprende que tanto el Instituto como el Ejecutivo, están convencidos de que éste último es el único facultado para crear órganos de autoridad como lo son las Delegaciones Regionales del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, por lo que debió ser en el Reglamento de Delegaciones Regionales del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en donde fueran creadas todas y cada una de ellas, señalando a su circunscripción como lo hace el Consejo de Administración del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en el Acuerdo 45175, publicado en Diario Oficial el día 25 de febrero de 1999, aquí referido; luego entonces, si en dicho reglamento no se advierte la creación material o jurídica de las Delegaciones Regionales del Instituto, el acuerdo del Consejo de Administración aquí estudiado, no puede servir de fundamento para que esas dependencias obren con el carácter de autoridad, ya que estos órganos no pueden ser creados por el Consejo de Administración quien tiene la facultad de organizar sólo administrativamente al Instituto.

**4.4.- Propuesta,** En este sentido, es de afirmar que se requiere proponer las modificaciones necesarias y suficientes a la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y a su propio Reglamento Interior, para crear conforme a derecho y fundamentadamente con el carácter de autoridad ante los

Particulares, por que de lo contrario el Instituto jurídicamente no cuenta con el órgano encargado de determinar los créditos a su favor y consecuentemente no se cumple con los valores jurídicos de justicia, seguridad jurídica y bien común, que es sustento de todo estado de derecho.

## CONCLUSIONES.

**PRIMERO.-** Vivimos en un estado de derecho en donde la observancia de la ley es de vital importancia por medio de los órganos o instituciones que lo conforman, estas últimas, junto con el individuo son el principio y fin del propio Estado, determinando la forma de actuar de éste.

Así, concluimos que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores es una verdadera institución, por identificarse en los elementos esenciales de ellas. En este sentido, apreciamos que el avance paulatino que ha observado el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores desde el momento de su creación hasta nuestros días, deja clara la prioridad de convertirse en el instrumento básico de la Seguridad Social, al extender su cometido de otorgar créditos a los trabajadores para la adquisición de una vivienda digna, cada vez, aun número mayor de trabajadores en nuestro país que se ven favorecidos con el mismo; sin embargo no debe sucumbir ante dicho interés, el estado de derecho en que vivimos, permitiendo reformas y adiciones a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores que van en contra de la Carta Fundamental como lo es el pretender que el H, Consejo de Administración del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores tenga facultades para crear órganos de autoridad como las Delegaciones del citado Instituto; ya que acuerdo a lo expuesto por Maurice Hauriou, los órganos de las instituciones deben ser creados por el poder fundador y no por ellas mismas, por lo que este trabajo de investigación se ha dirigido a estudiar la organización de esta institución, con la finalidad de contribuir a su perfeccionamiento.

**SEGUNDO.-** Del análisis efectuado en este trabajo terminal, a la legislación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, se advierte que en ninguno de los ordenamientos estudiamos consta de manera clara la creación de las Delegaciones del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. En este sentido podemos aceptar que el establecimiento de dichas autoridades devenga del Acuerdo No. 45175 del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, ya que sería tanto como decir que fueron creados por el Congreso de la Unión, quien jurídicamente está imposibilitado por ello, ya que ese cuerpo legislativo sólo emite la ley que debe ser complementada por un reglamento expedido por el titular del Poder Ejecutivo.

En consecuencia, es el Ejecutivo Federal el único que puede proveer a la exacta observancia de la ley como lo faculta el artículo 89 fracción I de la Constitución, quien debió crear por medio de un reglamento a las Delegaciones del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Se aprecia la intención que tuvo de hacerlo, al dar a conocer el Reglamento Interior del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en donde debió dar vida jurídica a las dependencias aquí mencionadas, sin que lo hubiera hecho.

Es por lo que se ha determinado que las Delegaciones del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores son autoridades de facto y no de derecho, en consecuencia los actos de las personas que se ostentan como titulares de dichos órganos carecen de legalidad por provenir de autoridad ilegítima. Situación que pudiera corregirse al emitir un nuevo reglamento con los elementos esenciales que contiene el Acuerdo 45175 emitido por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, detallando el número de Delegaciones, así como su ámbito territorial, los requisitos que deben llenar las



Personas que ocuparían los cargos de Delegados Regionales, Representante de la Dirección General y el Coordinador del Distrito Federal. .

En este sentido, las Delegados Regionales, Representante de la Dirección General y el Coordinador del Distrito Federal, que en su formación han mencionado la atención de este trabajo terminal, son antinstitucionales al no ir acorde con la organización que conforme a derecho deben tener instituciones para que se identifiquen con la idea directriz en busca de un beneficio hacia la sociedad. Con esto no negamos el carácter institucional que tiene el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en nuestro país, no hacemos e una manifestación de comunión a la idea de empresa, señalando una imperfección en la organización para su corrección, pretendiendo la continuidad de la idea en el grupo social. En mi parecer de seguir operando hasta como ahora lo han hecho, es una actitud autoritaria que puede deteriorar esa institución.

**TERCERO.**-Coincido con el criterio sustentado por el Lic. Jacinto Lobato Macías, en el sentido de que las Aportaciones de Seguridad Social encuadran en el marco de las contribuciones especiales, ya que tanto el trabajador como patrón, al dar sus aportaciones, reciben beneficios directos. Por tanto si en nuestro Código Tributario, se estableciera en el artículo 2º., el rubro de contribuciones especiales y como subdivisión de ellas a las contribuciones de mejoras desde luego, a las aportaciones de seguridad social; no habría discusión en que los tributos que nos ocupan, tendrían el carácter de fiscal, pues la ley imperativa por si misma se lo daría.

**CUARTO.**- Acepto al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, como un órgano fiscal autónomo, con facultades para determinar en forma líquida y percibir las aportaciones de seguridad social a su favor, pero

Entiendo que el procedimiento de ejecución forzoso, sólo es aplicable por la administración central. En este sentido las facultades que otorgan al Instituto en el artículo 30 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores para aplicar el procedimiento Administrativo de Ejecución, en mi concepto, rebasan el contexto ya que la Constitución de nuestro país es omisa en determinar si los organismos descentralizados pueden hacer uso de los procedimientos propios de las autoridades que ejercen la potestad tributaria del Estado.

Además al igual que los Delegados Regionales, el Representante de la Dirección General y el Coordinador del Distrito Federal del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, sus Oficinas para Cobros, han sido declarada autoridades de facto al no haber sido creadas por el Ejecutivo Federal en un reglamento, por tanto el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores jurídicamente está imposibilitado para hacer efectivo el Procedimiento Administrativo de Ejecución, por si mismo.

Es por lo que me pronuncio a favor de que sea la Secretaria de Hacienda y Crédito Público quien lleve a cabo por cuenta del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Procedimiento de Ejecución Forzoso, como se encuentra en la Ley de la materia.

**QUINTO.-** La imparcialidad de la H. Comisión de Inconformidades, Delegados Regionales, Representante de la Dirección General y el Coordinador del Distrito Federal, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, está en tela de duda al resolver el Recurso de Inconformidad previsto en el artículo 25 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Por que de acuerdo a los artículos 30 de la Ley de citado Instituto; el artículo 9º del Reglamento Interior del, Instituto del Fondo Nacional de

La Vivienda para los Trabajadores; 1º, 7º, y 15 del Reglamento de la Comisión de Inconformidades, la H. Comisión de Inconformidades está integrado en forma tripartita con un miembro de cada representación, y uno de ellos es el Delegado Regional quien tiene el derecho de veto en contra de los acuerdos que contravengan la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

En este sentido, si el Recurso de Inconformidad se formula en contra de un acto definitivo del Delegado Regional, Representante de la Dirección General y el Coordinador del Distrito Federal lo más frecuente es que este funcionario no apoye el acuerdo que conceda la razón al inconforme, o bien en su caso, nunca aceptaría que es autoridad de facto.

## **BIBLIOGRAFIA.**

### **LEGAL**

- \* DE LA GARZA, Sergio Francisco. DERECHO FINANCIERO MEXICANO. Edit. Porrúa. México 1986
- \* DELGADILLO GUTIERREZ. Luis Humberto. PRINCIPIOS DE DERECHO TRIBUTARIO. Edit. Pac. México 1986.
- \* DÍAZ LOMBARDO. Francisco. EL DERECHO SOCIAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL. Edit. por la U.N.A.M. México 1974.
- \* FAYA BISECA. Jacinto. ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL .Edit. Porrúa México 1979.
- \* FAYA BISECA. Jacinto. FINANZAS PÚBLICAS. Edit. Porrúa. México 1986
- \* FRAGA Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Edit. Porrúa. México 1973
- \* HAURIOU, Maurice. LA TEORIA DE LA INSTITUCION Y DE LA FUNDACION. Edit., Abeledo – Perot. Buenos Aires 1968
- \* JELINED, George. TEORIA GENERAL DEL ESTADO. Edit., Albatros. Buenos Aires. 1981.
- \* LE FUR, DE LOS RADBRUCH, CARYLE. LOS FINES DEL ESTADO. Edit. por la U.N.A.M. México 1958
- \* LEGAZ Y LA CAMBA. Luis. FILOSOFIA DEL DERECHO. Edit., Bosch Casa Editorial Barcelona 1979
- \* LOBATO MACIAS. Jacinto. LAS FUENTES DE LOS INGRESOS PUBLICOS Y SU CLASIFICACION. Bay Gráfica y Ediciones S. de R.L...México 1972.

- \* MORENO PADILLA. Javier. REGIMEN FISCAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y SAR editorial Themis. México 1994.
- \* MORGAIN MANAUTOU. Emilio. INTRODUCCION LA ESTUDIO DEL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO\_Edit., Porrúa. México 1993
- \* PORRÚA PEREZ. Francisco. TEORIA DEL ESTADO. Edit., Porrúa .México 1976.
- \* RODRÍGUEZ TOVAR. José de Jesús. DERECHO MEXICANO DE LA SEGURIDAD SOCIAL\_Editado por Fondo para la Difusión del Derecho. México 1992.
- \* RUIZ NAUFAL, Victor. CONSTITUCION SEGURIDAD SOCIAL Y SOLIDARIDAD\_Editada... por el I.M.S.S...México 1992.
- \* SERRA ROJAS. Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO TOMO I.\_Edit.,l Porrúa. México... 1977
- \* SERRA ROJARS. Andrés. DERECHO ADAMINISTRATIVO TOMO II. Edit., Porrúa. México 1965
- \* TENA RAMIREZ. Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. \_Edit., Porrúa México 1965
- \* TENA SUCK, Rafael – Morales s, Hugo Italo. DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL. Segunda Edición Edit., Pac. México 1992.
- \* CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADO UNIDOS MEXICANOS. Edit., Trillas. México 2007

\* CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION .Edit., Themis México 2007.

\* LEY DEL SEGURO SOCIA. Edit., Andrade. México 2007

\* LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Edit., Porrúa México 2007

## **PUBLICACIONES**

\* DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 25 DE FEBRERO DE 1999

\* LEÓN XII. ENCICLICA “REMUN NOVARUM “LA CUESTION OBRERA. Ediciones Paulianas S.A. México 1991.

\* XLVI Legislatura de Cámara de Diputados. MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES TOMO VIII ANTECEDENTES Y EVOLUCIONES DE LOS ARTICULOS 107 A 136 ,México 1967