



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE DERECHO

LA PROBLEMÁTICA DE LA REGULACIÓN DE LA  
SUBCUENTA DE VIVIENDA EN LA LEY DEL INFONAVIT

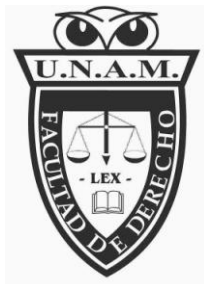
TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN  
DERECHO

PRESENTA:

GUSTAVO MONTIEL LEYVA

ASESOR: DR. PORFIRIO MARQUET GUERRERO



CIUDAD DE MÉXICO.

2011



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO  
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ  
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

PRESENTE

**Muy distinguido Señor Director:**

El alumno: **GUSTAVO MONTIEL LEYVA**, con número de cuenta **301100274**, inscrito en el Seminario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada: **LA PROBLEMÁTICA DE LA REGULACIÓN DE LA SUBCUENTA DE VIVIENDA EN LA LEY DEL INFONAVIT**, bajo la dirección del que suscribe, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

La **MTRA. LILIA GARCÍA MORALES**, en el oficio con fecha 24 de abril de 2012, me manifiesta haber revisado y aprobado la referida tesis; por lo que, con apoyo a los artículos 18, 19, 20 y 28 del vigente Reglamento General de Exámenes suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de el alumno referido.

Atentamente  
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"  
Ciudad Universitaria, D. F., 3 de mayo de 2012.

  
**DR. PORFIRIO MARQUET GUERRERO**  
Director del Seminario

NOTA DE LA SECRETARIA GENERAL: El alumno deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso, caducará la autorización que ahora se le concede para someterse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserva su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedido por circunstancia grave, todo lo cuál calificará la Secretaria General de la Facultad.

c.c.p.-Seminario.  
c.c.p.-Alumno (a)

## **Agradecimientos:**

*Al Dr. Porfirio Marquet Guerrero, por el honor de dirigir este trabajo de tesis, su atención, paciencia y tiempo invertido.*

*A la Lic. Cynthia Medina Chapa. Directora General Consultiva y Normativa de CONSAR, por la oportunidad que me brindó para conocer esa Comisión y por la motivación para terminar este breve trabajo.*

*Al Sr. Felipe Rocha Arias y a los demás trabajadores pensionados que me brindaron su confianza para asesorarles y representarlos en defensa de sus intereses y que gracias a ello me permitieron actualizar la hipótesis de esta tesis.*

*Al Lic. Roberto O' Farrill Corona, por sus enseñanzas y motivación espiritual, sin la cual nunca hubiera terminado de escribir este trabajo.*

## **Dedicatoria:**

*Al pueblo de México:*

*A quien debo el costo de mi educación profesional y a quien le he de retribuir con creces.*

*A mis padres:*

*Juan Montiel y María Elena Leyva, por su cariño y apoyo incondicional en todas las etapas de mi formación académica y humana.*

*A mis hermanos:*

*Adriana, Juan Emilio y Arturo, por su compañía, cariño y apoyo a lo largo de mi vida.*

*A mi abuela:*

*† Josefina Méndez Ortega, por motivarme para que estudiara la carrera de Licenciado en Derecho.*

*A mi primo:*

*Eduardo Leyva Hernández, por su apoyo y cariño.*

*A mis amigos:*

*José Manuel Bobadilla, Hugo Díaz, Mauricio Pérez, Laura Montes, Marco Antonio Sandoval, Guillermo García, Cinthya Duarte, Jorge Magos, Víctor Díaz, Cecilia Jiménez, Julieta Juárez, Noemí Gómez, Luis Fernando Martínez, Mariana Juárez, Alberto Díaz, Betsy*

*Martínez y Gabriel Hernández, por los gratos momentos, compañía y cariño.*

*A las siempre estimadas:*

*Adriana Torres, Montse Cabrer, y Hortensia Llaven.*

*A mis mentores:*

*-Lic. Julián Damián Nolasco, por sus enseñanzas, consejos y amistad.*

*-Lic. Miguel Ángel Ortega Morales, por sus consejos, paciencia y apoyo en el complicado mundo del litigio laboral.*

*-Lic. Roberto Gerardo López Jiménez, por permitirme adentrarme desde mis primeros días como estudiante de Derecho en el mundo de la Seguridad Social.*

*A mis maestros:*

*Dr. José Dávalos Morales, Dr. Alberto Briceño Ruiz, Lic. Pedro Reyes Mireles, Lic. Ramón Molina San Miguel, Lic. Juan González Carrasco y al Dr. Francisco Huber Olea y Reynoso.*

*Y a los demás profesores de la Facultad de Derecho de la UNAM, por ser mis formadores y a quienes expreso mi infinita gratitud y aprecio.*

*“Aquí esperaré intrépido y fuerte aunque me viniese a embestir todo el infierno”. Don Quijote de la Mancha*

**LA PROBLEMÁTICA DE LA REGULACIÓN DE LA SUBCUENTA DE  
VIVIENDA EN LA LEY DEL INFONAVIT**

**ÍNDICE**

**INTRODUCCIÓN.....I**

**CAPÍTULO PRIMERO**

**ANTECEDENTES DEL DERECHO HABITACIONAL PARA LOS  
TRABAJADORES**

<b>I.</b>	<b>La Constitución de 1917</b>	<b>2</b>
	.....	
<b>II.</b>	<b>La Ley Federal del Trabajo de 1931</b>	<b>6</b>
	.....	
1.	Artículo 111 fracción III de la Ley Federal del Trabajo	7
	.....	
<b>III.</b>	<b>Los primeros intentos de regulación en materia habitacional</b>	<b>8</b>
	.....	
1.	Instituciones y leyes de fomento para la vivienda 1933-1963	8
	.....	
<b>IV.</b>	<b>La Ley Federal del Trabajo de 1970</b>	<b>13</b>
	.....	
<b>V.</b>	<b>La reforma Constitucional de 1972</b>	<b>16</b>
	.....	

<b>VI. Las reformas a la Ley Federal del Trabajo en materia habitacional</b>	<b>20</b>
1. La reforma de 1972 a la Ley Federal del Trabajo	20
2. La reforma de 1982 a la Ley Federal del Trabajo	24
<b>VII. La Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores de 1972</b>	<b>26</b>
1. La reforma de 1982	31
2. La reforma de 1983	34
3. La reforma de 1986	35
4. La reforma de 1989	36
5. La reforma de 1992	38
6. La reforma de 1994	43
7. La reforma de 1997	44



## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **MARCO JURÍDICO NACIONAL VIGENTE**

<b>I.</b>	<b>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</b>	<b>47</b>
	.....	
1.	El artículo 123 apartado "A" fracción XII	47
	.....	
<b>II.</b>	<b>Ley Federal del Trabajo</b>	<b>51</b>
	.....	
<b>III.</b>	<b>Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores</b>	<b>56</b>
	.....	
<b>IV.</b>	<b>Ley del Seguro Social</b>	<b>63</b>
	.....	
<b>V.</b>	<b>Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro</b>	<b>67</b>
	.....	

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **LA PROBLEMÁTICA DEL FINANCIAMIENTO DE LAS PENSIONES DEL SEGURO SOCIAL**

<b>I.</b>	<b>El costo de las pensiones</b>	<b>68</b>
	.....	
<b>II.</b>	<b>La crisis del Instituto Mexicano del Seguro Social</b>	<b>71</b>
	.....	

<b>III. Las alternativas de solución</b>	<b>78</b>
--	-----------

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **EL DESTINO DE LOS RECURSOS DE AHORRO PARA LA VIVIENDA RESPECTO DEL PENSIONADO**

<b>I. La problemática del artículo 40 de la Ley del INFONAVIT en relación al financiamiento de las pensiones.</b>	<b>82</b>
1. El artículo 8° transitorio de la reforma del 6 de enero de 1997 a la Ley del INFONAVIT	85
2. La transferencia de recursos	87
3. \$16,000 millones de pesos; ahorro de los trabajadores, transformado en alivio fiscal para la Federación	93
<b>II. El caso de los pensionados con saldo en la subcuenta de vivienda</b>	<b>95</b>
1. La elección del trabajador respecto de la aplicación y destino de sus recursos	96
2. Los medios de defensa jurídica ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje	97

3.	La proliferación de amparos directos e indirectos contra la transferencia indebida	99
4.	El criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	101
5.	La reforma del 12 de enero de 2012 a la Ley del INFONAVIT	112
<b>III.</b>	<b>Nuestra tesis respecto del destino de los recursos del ahorro para la vivienda del trabajador-pensionista</b>	<b>122</b>
1.	El trabajador como el único propietario de los recursos derivados del ahorro para la vivienda	123
2.	El respeto a la elección del trabajador respecto del destino final de sus recursos del ahorro para la vivienda	126
3.	La urgente necesidad de reformas a las leyes de Seguridad Social	127
	<b>CONCLUSIONES</b>	<b>135</b>
	<b>APÉNDICE</b>	<b>139</b>
	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>157</b>

*“La vivienda vista desde adentro, reproduce muchas de las características del nido: construida por el hombre, que se adhiere a ella como la tortuga a su caparazón...”* Jacques Pezeu-Massabuau.

## INTRODUCCIÓN

El derecho habitacional para los trabajadores en México, es una de las conquistas sociales de la Revolución Mexicana y que desde la promulgación de la Constitución de 1917 ha venido evolucionando, pero que a pesar de ser pionera en haber reconocido los derechos sociales de los trabajadores, el derecho a la vivienda se mantuvo dormido 54 años, para despertar y sufrir cambios considerables en los últimos veinte años incluso al grado de verse en peligro.

La habitación obrera constituyó a partir de la segunda mitad del siglo XX un problema que requirió que el Estado y la sociedad toda alcanzaran un acuerdo tal, que permitiera que los trabajadores tuvieran acceso a aquel tan olvidado derecho y que se consagraba desde 1917 en la Carta Magna, olvidado, pero muy necesario, ya que la vivienda es no solo un derecho social sino que lo es también humano. El hombre desde la prehistoria buscaba un refugio donde con su familia pudiera sentirse protegido de las fuerzas naturales, de las fieras o de otros grupos humanos rivales; es de naturaleza humana buscar un lugar donde refugiarse, tal vez no podríamos explicar nuestra civilización actual si en el hombre no tuviera el instinto natural de buscar refugio, de construir un lugar donde vivir al lado de sus semejantes.

Con el crecimiento poblacional, la industrialización del país, la transformación de una sociedad eminentemente rural en una sociedad urbana, acrecentó el problema de la vivienda; los obreros la reclamaban justamente para que así pudieran desarrollar la comunidad de la vida con sus familias, esto provocó que el derecho habitacional sufriera cambios importantísimos rescatando las bases con las que fue concebido; la seguridad social y la solidaridad social; y es así como surge el nuevo derecho habitacional en México a partir de un instituto tripartita solidario, cuyo fin es el de hacer posible el derecho a la vivienda de los trabajadores; nos referimos al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los

Trabajadores, quien administraría ciertos recursos propiedad de los trabajadores; el 5% sobre su salario; para así constituir un fondo nacional de vivienda que le permitiera al Instituto financiar habitaciones para los trabajadores de México, quienes obtendrían créditos baratos para adquirir o remodelar sus viviendas.

El nuevo esquema que daría al trabajador la capacidad para adquirir vivienda resultó muy eficaz y a la fecha se ha vuelto bastante exitoso, ya que permite al trabajador generar un fondo de ahorro para adquirir una vivienda, la cual a lo largo de unos años terminaría de pagar y además generaría a su favor un ahorro real y constante del cual podría disponer en el futuro cuando estuviera separado de la vida laboral.

Sin embargo las nuevas tendencias de la seguridad social a nivel mundial y las constantes crisis que sufre y ha sufrido el Instituto Mexicano del Seguro Social y en general el sistema pensionario en México, ocasionaron que la modificación de este, pasando de ser un sistema pensionario de reparto a un sistema de capitalización individualizada, irrumpiendo con esto en el ámbito de los recursos pertenecientes al derecho habitacional y el ahorro para la vivienda.

Derivado de la entrada en vigor de la Ley del Seguro Social vigente y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y las reformas a la Ley del INFONAVIT, los recursos destinados a la obtención de vivienda, se vieron confundidos y aplicados para un fin diverso, afectando sobre todo y desde entonces a los trabajadores que cotizaron al amparo de la Ley del Seguro Social de 1973, puesto que el ahorro para la vivienda que ellos acumularon de 1997 a la fecha en que obtuvieron su pensión, al no ser aplicado al pago de algún crédito habitacional, fue transferido al Gobierno Federal para aplicarlo supuestamente al pago de las pensiones de que disfrutaban, confundiéndose así el fin de las aportaciones de vivienda con las otras de previsión social.

El trabajador es libre de decidir qué destino deben seguir los recursos que son de su propiedad y fruto de su esfuerzo, si estos no pueden ser aplicados a la obtención de una vivienda, porque ya tienen alguna en propiedad, no necesitaron adquirirla o bien no se les otorgó crédito alguno, estos les deben ser entregados, o aplicados directamente a la pensión de que disfrutaban.

Desde el año 2005 los trabajadores han venido luchando por su derecho a decidir qué hacer con sus recursos de vivienda acumulados desde el cuarto bimestre de 1997 en su cuenta individual, la lucha se ha dado ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, Juzgados de Distrito, Tribunales Colegiados de Circuito y ha llegado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien se ha pronunciado a favor de los trabajadores, sin embargo la lucha no termina ahí, son necesarias reformas legales que determinen la autonomía de las aportaciones de vivienda de las demás de previsión social, y que éstas si son aplicadas a otros fines, debe, el trabajador expresar su consentimiento y que en efecto reciba un beneficio directo en su patrimonio o sus intereses.

Es así como este breve trabajo de tesis busca analizar el derecho habitacional de los trabajadores ante este nuevo sistema de seguridad social que sin duda alguna afecta directamente el patrimonio de éstos. Estudiaremos sus antecedentes y su evolución para determinar si es correcto fundir los derechos sociales de vivienda de los trabajadores, con los derechos sociales también pero de los seguros de invalidez y vida, cesantía en edad avanzada y vejez, los cuales persiguen finalidades distintas.

Urgen reformas legales que le den al derecho habitacional de los trabajadores el lugar que merece dentro de la seguridad social y que no se pierda en el sistema capitalista en que vivimos, donde la seguridad social desaparece, privatizando los aspectos que protegía y donde sólo el que tenga medios para adquirirlos los disfrutará, dejando a las clases obreras y débiles en un estado de indigencia.

## CAPÍTULO PRIMERO

### ANTECEDENTES DEL DERECHO HABITACIONAL PARA LOS TRABAJADORES EN MÉXICO

La vivienda desde antiguo, ha sido una necesidad del ser humano, es la célula de la propiedad privada y representa para el hombre un lugar en el que encuentra seguridad, descanso y que en compañía de su familia desarrolla la comunidad de la vida, sin embargo, a lo largo de la historia, el hombre y su familia han tenido que luchar por obtener ese pequeño espacio y muchas veces ha sido difícil si no es que imposible lograrlo, por lo que este se convirtió en uno de los clamores sociales de las revoluciones del siglo XX y como bien apunta Javier Moreno Padilla, “...*el individuo, no puede absorber todo el compromiso de resolver sus necesidades, sino que la sociedad es la que debe procurar la solución de las mismas*”<sup>1</sup>, así mismo el Dr. José Dávalos señala que, “*la naturaleza jurídica del derecho a la vivienda... es una obligación social.... Al ser un régimen de seguridad social no sólo tendrán ese derecho los trabajadores; también debe ser titular de esa garantía toda persona que requiera de una habitación*”<sup>2</sup>, de ahí que el derecho a la vivienda se convirtiera en un derecho y garantía social y que el Estado gradualmente siga buscando modos, para lograr que los integrantes de la sociedad accedan a tan importante derecho.

La evolución del Derecho Habitacional en nuestro país, ha sido notable en los últimos años, considerando que desde el Constituyente de 1917 hasta la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores tendrían que transcurrir 54 años, pero tan solo en la última década del siglo viejo y en la primera del siglo XXI, hemos visto cambios importantes al grado ser testigos de la degradación continua de los derechos

---

<sup>1</sup> MORENO PADILLA, Javier. Régimen Fiscal de la Seguridad Social y SAR. Themis, segunda edición, México, 1994, p. 4.

<sup>2</sup> DÁVALOS, José. Derecho Individual del Trabajo. Porrúa. 14ª edición, México, 2005, p. 265.



sociales; incluido el caso particular de la vivienda; los cuales, han sido asediados en forma constante por las nuevas formas de financiamiento y la participación privada; las cuales también han protagonizado una rápida evolución; esto como consecuencia del crecimiento de la población, y la insuficiencia de los recursos para atender las necesidades de ésta y más aún cuando llega el momento del retiro de la vida laboral.

En ese orden de ideas y previo a entrar en materia de la presente tesis, es pertinente analizar cuáles fueron los antecedentes del Derecho Habitacional en México, a fin de contar con un panorama general que nos permita vislumbrar cual ha sido el objeto de éste desde su nacimiento en el Constituyente de 1917 y focalizar su evolución, hasta llegar al día de hoy, a la problemática que analizamos en el presente trabajo, la cual afecta directamente los derechos, intereses y el patrimonio del trabajador.

## **I. La Constitución de 1917**

A raíz de la Revolución Mexicana, fueron materializados muchos de los clamores sociales, los cuales se consagraron por fin en el Congreso Constituyente de 1917, *“ahí se dio garantía jurídica a los aspectos económicos, políticos y sociales del trabajo, en otras palabras, se otorgó rango constitucional a los derechos de los campesinos y trabajadores, generando las llamadas garantías sociales, que protegen a la persona no como individuo, sino como miembros de una clase o grupo social determinado y evidentemente desprotegido.”*<sup>3</sup> Y en efecto, gracias a las conquistas revolucionarias en nuestro país, se sembraron las bases del Derecho de la Seguridad Social en México entre otros logros no menos importantes, sin embargo, para este trabajo nos hemos de centrar de forma particular en el artículo 123 fracción XII que *“estableció por primera ocasión en la historia mundial del Derecho del Trabajo, con jerarquía Constitucional la obligación de las empresas y el correlativo derecho de los trabajadores a*

---

<sup>3</sup> MELÉNDEZ GEORGE, León Magno. La Unificación del Sistema de la Seguridad Social en México. Porrúa, México, 2008, p. 20

*su servicio de proporcionar a éstos habitaciones cómodas e higiénicas”<sup>4</sup>*, sin embargo, hay que mencionar que aunque la intención del Constituyente era justa y notablemente avanzada para su tiempo, no pudo concretarse sino hasta bien entrado el siglo XX, sin embargo, quedaron sentadas las bases para futuras reformas y la expedición de leyes que vienen a ser el logro de las luchas sociales de los trabajadores, luchas que no han terminado y que constantemente, en el día a día, arrojan frutos y nuevas semillas.

Tal es el texto original del artículo 123 fracción XII base del Derecho Habitacional en México el cual a la letra dice:

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

*XII. “En toda negociación agrícola, industria minera, o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores, habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas, que no excederán, del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones, y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien tendrán la primea de las obligaciones mencionadas.”<sup>5</sup>*

---

<sup>4</sup> MARQUET GUERRERO, Porfirio. La vivienda como prestación social. En: Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Año VI No. 18. Aspectos Jurídicos de la Vivienda. UNAM, México, 1991, p. 396

<sup>5</sup> Texto Original de la Constitución de 1917 y de las Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917 al 1º de Junio de 2009. Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, 2009, p. 352.

Sin duda una norma surgida directamente del deseo del pueblo revolucionario, de aquellos obreros y campesinos explotados, deseosos de justicia y de mejores condiciones de vida y trabajo, una norma en efecto muy avanzada en relación a las tendencias mundiales de la época y que a la vez, al día de hoy, al leer este texto original, nos puede parecer pobre y limitada, sin embargo *se logran consagrar los postulados mínimos en materia del trabajo y previsión social a través de los artículos 27 y 123,*<sup>6</sup> pero por otro lado y como bien los señala el Maestro Mario de la Cueva al expresar el contraste de la sorprendente amplitud de la norma, al mencionar *“lo que de veras sorprende es que haya tenido una pobre aplicación”*<sup>7</sup>, y en efecto, como ya lo habíamos mencionado, 54 años tuvieron que pasar para que aquella conquista de la primera gran revolución del siglo XX; la de la vivienda como derecho social, tuviera una aplicación real y concreta, la cual, vino a echar y con razón, sus frutos, los cuales necesarios y más que eso urgentes para hacer frente a la crisis de vivienda que enfrentaba el país y que enfrenta hoy día y tras la explosión demográfica de las décadas de los 60's y 70's. Sin embargo, previo al análisis de las reformas que en aquellos años se suscitaron, hemos de repasar cuales fueron los intentos por darle a la vivienda el impulso que como garantía social reclamaba, y que no se puede dejar de repetir, aún se reclama.

Antes de continuar en el análisis de la evolución histórica del derecho habitacional en nuestro país es menester señalar que no solo las disposiciones antes comentadas son las únicas surgidas de la lucha revolucionaria, sino que existe una fracción que por lo general pasa desapercibida por muchos tratadistas pero que tiene importancia en su carácter de antecedente para nuestra investigación, ya que es el primer antecedente que nos refiere a una clase de instituciones que permitirían la

---

<sup>6</sup>Cfr. AVENDAÑO CARBELLIDO, Octavio. El Sistema de Ahorro para el Retiro: Aspectos legales. Porrúa, México, 2005, p. 2

<sup>7</sup> DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. 15ª edición. Porrúa, México, 2008, p.34

obtención una vivienda a plazos o a crédito, nos referimos a la fracción “XXX” del artículo 123, la cual en su texto original establecía:

*XXX. “Así mismo serán consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad, por los trabajadores en plazos determinados”<sup>8</sup>*

Sin embargo, además de la pobre aplicación de todas esas normas que ya nos adelantaba en ese sentido el maestro Mario de la Cueva, está olvidada la fracción XXX y no es la excepción pues como señala Braulio Ramírez Reynoso al respecto; *“Lamentablemente el cooperativismo en México, siempre ha seguido una trayectoria zigzagueante.”<sup>9</sup>* Y así fue, no solo con el cooperativismo, sino con la mayoría de las disposiciones en materia de seguridad social y no se diga en materia de vivienda.

Posterior a la expedición de la Constitución de 1917, tenemos diversos intentos en materia habitacional e inquilinaria en las que no vale la pena ahondar, puesto que no representan a nuestra consideración un aporte importante a nuestro estudio, ya que se trata de movimientos encabezados por propietarios inmobiliarios e inquilinos, cosa que es en parte ajena al Derecho de la Seguridad Social y a la garantía social de la vivienda.

Sin embargo, es importante destacar que en 1921, bajo el mandato del Presidente Álvaro Obregón, se creó el primer atisbo de lo que se puede llamar sistema de vivienda estatal<sup>10</sup> ya que se trataba de un sistema para la adquisición de vivienda a favor de los obreros el cual era del

---

<sup>8</sup> Texto Original de la Constitución de 1917 y de las Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917 al 1º de Junio de 2009. Ob. Cit., p. 355.

<sup>9</sup> RAMÍREZ REYNOSO, Braulio. *Vivienda Obrera y Empresa en México*. En: Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Año XVII No. 49. UNAM, México, 1984, p. 110-111.

<sup>10</sup> Cfr. Ibidem, p. 112.

todo auspiciado por el Gobierno Federal, que conformaría un fondo de reserva derivado de los ingresos federales por impuestos, que serían destinados para la construcción de vivienda obrera, incluyendo una diversidad de plazos e incluso un seguro de vida para el caso de fallecimiento. Derivado de lo anterior el Congreso de Unión autorizó la cantidad de 10 millones de pesos al General Obregón para la construcción de un complejo habitacional en el ex Hipódromo de Peralvillo para obreros pertenecientes a la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM).<sup>11</sup>

## **II. La Ley Federal del Trabajo de 1931**

Como apuntábamos anteriormente, el contenido del artículo 123 fracción XII, que consagró justamente el derecho de los trabajadores a la vivienda, permaneció solo como un monumento a las conquistas sociales de los trabajadores y que así permanecería todavía varias décadas, sin embargo es importante destacar, que aún hacían falta para entonces importantes reformas que permitieran que los trabajadores en efecto tuvieran acceso a la vivienda como garantía social.

Es así que, derivado de lo que disponía el artículo 123 Constitucional en 1917, era facultad tanto del Congreso de la Unión como de las Legislaturas de los Estados la expedición de leyes que lo reglamentaran, es por ello que no fue posible en modo alguno que se expidieran normas realmente eficaces y que proporcionaran a los trabajadores un verdadero disfrute de sus garantías sociales; en materia de pensiones y servicio médico, existió más actividad legislativa en los Estados e incluso a nivel Federal y aún se trataban de normas apenas muy primigenias, sin embargo, el derecho a la vivienda quedó del todo olvidado, siempre desconocido poco tratado, o demasiado aislado y del todo ineficaz como todas las pequeñas normas y decretos que surgieron entre 1917 y 1931 y como señala el Dr. Porfirio Marquet, *“...algunas de las cuales se ocuparon del derecho*

---

<sup>11</sup> Ídem.

*habitacional de los trabajadores, pero cuya vigencia, formalmente efímera, no se reflejó en la realidad de las relaciones laborales.”<sup>12</sup>*

Es por ello que para el 6 de septiembre de 1929 se reforma la fracción “X” del artículo 73 de la Constitución, en el cual se otorgan al Congreso de la Unión, facultades para expedir leyes en materia del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la Constitución, situación que vino a poner orden a las normas del trabajo y de la seguridad social, dando una importante base para federalizar el Derecho del Trabajo. De igual manera, en esa misma fecha y en el mismo sentido es que se reforma el artículo 123 de la Constitución, estableciendo que será el Congreso de la Unión, quien expidiera las leyes sobre el trabajo.

De esta manera el Congreso de la Unión determinó la expedición de la Ley Federal del Trabajo, nuestra primera ley laboral, la cual, fue el primer paso para continuar germinando la semilla del derecho social de la vivienda.

### **1. Artículo 111 Fracción III de la Ley Federal del Trabajo de 1931**

La Ley Federal del Trabajo de 1931 estableció en el artículo 111 fracción III la obligación de los patrones de proveer a sus trabajadores de habitaciones cómodas e higiénicas, una disposición que reproducía el precepto Constitucional consagrado en el artículo 123 fracción XII.

*Art. 111. “Son obligaciones de los patrones:*

*III. Proporcionar a los trabajadores, habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas, que no excederán, del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Si las negociaciones están situadas dentro de las poblaciones y ocupan un número de*

---

<sup>12</sup> MARQUET GUERRERO, Porfirio. Ob. Cit., p. 396.

*trabajadores mayor de cien, los patrones deberán cumplir con la obligación que les impone esta fracción.*

*El Ejecutivo Federal y los de las entidades federativas en su caso, atendiendo a las necesidades de los trabajadores, a la clase y duración de trabajo, al lugar de su ejecución y a las posibilidades económicas del patrón, fijarán las condiciones y plazos, dentro de los cuales este deba cumplir, con las obligaciones a las que se refiere esta fracción.”<sup>13</sup>*

Así pues, las reformas de 1929 a la Constitución así como la creación de la primera Ley Federal del Trabajo en 1931, aportan al Derecho Habitacional su federalización, aunque dejaron pendiente una reglamentación profunda que permitiera el desarrollo integral de la garantía social que analizamos.

### **III. Los Primeros Intentos de Regulación en Materia Habitacional**

Una vez que se tuvieron las bases para la regulación del Derecho Habitacional de los trabajadores, durante tres décadas surgieron diversas normas de carácter reglamentario, que pretendieron fomentar la adquisición de vivienda a favor de los trabajadores, sin embargo, las mismas tuvieron poco impacto, o bien fueron inútiles para satisfacer las necesidades sociales de los trabajadores en materia habitacional.

#### **1. Instituciones y leyes de fomento para la vivienda 1933-1963**

En un intento para fomentar el derecho a la habitación y otorgar al ciudadano los medios necesarios para acceder al tan importante garantía social, el Gobierno intentó la creación de diversos organismos que en resumen nunca pudieron catalizar el derecho de todo trabajador y de todo individuo a una vivienda digna es así como encontramos que uno de los primeros intentos

---

<sup>13</sup> Ley Federal del Trabajo. Diario Oficial de la Federación del 28 de agosto de 1931.

fue el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A., creado 20 de febrero de 1933 institución que a la fecha es conocida como Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C. (BANOBRAS); creado bajo el gobierno del General Abelardo L. Rodríguez siendo Secretario de Hacienda el Ing. Alberto J. Pani, su creación tuvo como principal objetivo el de impulsar el desarrollo de la Banca de Fomento.

Las funciones de este banco de fomento, en su etapa primordial, comprendían todas las operaciones de crédito inmobiliario para construcciones urbanas e industriales así como las obras de servicio público sin embargo, en el periodo que analizamos este banco también inclinó sus esfuerzos para apoyar la construcción básica de infraestructura en las comunidades y potenciar el desarrollo urbano. Ya entrada la década de los 40's esa institución absorbió al Banco para el Fomento de la Habitación y se conformó el Fondo para el Fomento de la Habitación Popular (1946) centrando así sus objetivos en diversos tipos de obras, entre los más importantes para nuestra materia el de fomentar la vivienda popular, así mismo se dedicó a financiar, caminos, escuelas rurales, obras de abastecimiento de agua potable y drenaje; obras importantes para el desarrollo social, pero que no vienen mucho al caso para nuestro tema.

Ya siendo esta institución como la conocemos actualmente (BANOBRAS), se dedicó durante el periodo de 1954 a 1976 al financiando de la vivienda popular, otorgando créditos accesibles entre otros muchos servicios como los de desarrollo de infraestructura. Hasta llegar al día de hoy en que se enfoca estrictamente a ser una sociedad nacional de crédito, dentro de la categoría de banca de fomento, otorgando servicios financieros a municipios, entidades federativas, paraestatales y a proyectos de asociación público-privados.

Sin embargo, como podemos apreciar, este tipo de banca, en su origen del todo mercantil, aunque de corte social o popular, no cubrió ni en la mínima parte los reclamos y necesidades de vivienda del trabajador, pues



como hemos visto, ese no era su objetivo, pero que, sin embargo, en sus inicios fomentó en parte la adquisición de vivienda popular.

Para 1934 un decreto presidencial facultó al Departamento del Distrito Federal para construir viviendas destinadas a sus trabajadores de ingresos mínimos; durante esos años, como indica Braulio Ramírez Reynoso, *“Todas las entregas de conjuntos habitacionales fueron captados por la burocracia”*<sup>14</sup> En 1940, y a causa de que México entró en guerra contra el eje Berlín-Roma-Tokio, se decretó la congelación de rentas de viviendas para habitación. Además, en ese mismo año, se integró el Comité Intersecretarial de la Habitación para los Trabajadores.

Para los años de 1941 y 1942, dentro de la búsqueda del Gobierno Federal para entregar un verdadero régimen habitacional para los trabajadores se emitieron dos reglamentos en la materia, con los cuales se trató de regular el artículo 123 Constitucional y su fracción XII, así como la fracción III del artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo de 1931, y es así como el 21 de noviembre de 1941 se crea por decreto presidencial del General Manuel Ávila Camacho, el acuerdo que crea el Comité Intersecretarial de la Habitación para los Trabajadores, y posteriormente el 31 de diciembre del mismo año se expidió el Reglamento de la fracción III del artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo de 1931. Este reglamento, recurriendo a Braulio Ramírez Reynoso trataba de resolver el problema habitacional de los trabajadores mediante dos ejes: a) Que el patrón cumpliera con la obligación constitucional haciendo construir habitaciones para sus trabajadores por su cuenta, y b) que el patrón no pudiendo o no queriendo construir habitaciones, recurriera al arrendamiento de casas a favor de sus trabajadores<sup>15</sup>, sin embargo, estos dos tipos de reglamentaciones se atendía de manera muy genérica el problema de la vivienda de los trabajadores, pero estos reglamentos, no llegaron a tener vigencia efectiva pues fueron declarados inconstitucionales por la Suprema

---

<sup>14</sup> RAMÍREZ REYNOSO, Braulio. *Ibidem*, p. 113.

<sup>15</sup> Cfr. *Ibidem*, p.115.

Corte de Justicia de la Nación<sup>16</sup>. Esto, derivado de que el Presidente de la República, estaba impedido para emitir el reglamento de la fracción III del artículo 111, pues solo podía proveer en la esfera administrativa para la exacta observancia de las leyes. Posteriormente este defecto legislativo fue corregido, pero quedó pendiente cualquier tipo de regulación respecto de nuestra materia, quedando entonces la garantía constitucional de la vivienda para los trabajadores, nuevamente en el olvido y con cumplimientos esporádicos o nulos.

Por otro lado, es importante mencionar, el primer antecedente del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el cual tuvo lugar el 31 de diciembre de 1954, cuando bajo el mandato de Adolfo Ruiz Cortines se expide la ley del Instituto Nacional de Vivienda, que al igual que en los casos que anteriormente hemos mencionado, este Instituto, tenía como finalidad la de lograr que se construyera y se adquiriera vivienda a bajo costo en beneficio popular, así mismo daba la opción a que éstas fueran ocupadas mediante contratos de arrendamiento, imperando siempre un costo bajo dado su carácter de beneficio social. Este Instituto, surgió como un organismo descentralizado.

Siguiendo a Rubén Delgado Moya, las viviendas que ese Instituto construyera, debían contar con diversos requisitos, los cuales en cita se resumen:

a) Reunirán las condiciones de higiene y comodidad que permita cada región, b) Las viviendas serán rentadas o dadas en propiedad a obreros, campesinos, empleados y a quienes, no dueños de otra vivienda, demuestren ser jefes de familia; c) La renta que se cobre no excederá del porcentaje mensual del valor de la vivienda según las normas que determina el Reglamento respectivo. Los abonos y amortización en caso de venta a plazos también se fijarán sobre un porcentaje mensual...d) Tratándose de

---

<sup>16</sup> MARQUET GUERRERO, Porfirio. Ob. Cit., p. 396- 397.

operaciones de venta el Instituto con las limitaciones anteriores, podrá variar las condiciones de enganche...e) No podrá darse en propiedad o arrendarse más de una casa a cada jefe de familia y f) Los compradores de casas construidas a través del Instituto gozarán de un seguro de vida por el monto del adeudo contraído...<sup>17</sup>

Para 1963, el Gobierno Federal constituye en el Banco de México, el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario de la Vivienda (FOVI), como una institución promotora de la construcción y la mejora de la vivienda de interés social, para lograr créditos a través de la banca privada, sin embargo, esta institución, se enfoca más al apoyo de la vivienda de interés social, pero no directamente al financiamiento de los trabajadores, por lo que del todo no se actualizaba el cumplimiento a los mandamientos constitucionales ni a la garantía de la vivienda como derecho social de los trabajadores.

Así pues como hemos advertido, desde 1917 hasta 1963, no se pudo concretar en modo alguno el establecimiento del Derecho Habitacional en nuestro país, dejando los anhelos revolucionarios abandonados, hasta 54 años después, cuando se expidió la actual Ley Federal del Trabajo vigente desde 1970, y con sus posteriores reformas de 1972 y las constitucionales de ese mismo año así como la promulgación de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, dando por fin al Derecho Habitacional el lugar que tanto tiempo tardó en ocupar.

Pues bien de estos aspectos legales brevemente haremos alusión, para ir adentrándonos poco a poco en el problema que trata de desentrañar la presente tesis.

---

<sup>17</sup> Cfr. DELGADO MOYA, Rubén. Derecho de la Seguridad Social. Sista. México. 1ª reimpresión, 2005, p. 75.

#### **IV. La Ley Federal del Trabajo de 1970**

Es en el año de 1970, durante el mandato del Presidente Gustavo Díaz Ordaz que se expide la Ley Federal del Trabajo que actualmente nos rige, pero que para efecto de nuestro estudio, analizaremos un cambio importantísimo que tuvo lugar en el año de 1972, pero que más adelante analizaremos. Situémonos pues, en la década de los 60's y 70's nuestro país, se encuentra en un periodo de grandes cambios sociales y económicos, es el auge del periodo denominado el "Desarrollo Estabilizador", las industrias han crecido, la balanza de pagos es favorable, y la población crece a un ritmo jamás antes visto, la sociedad clama por reformas que se ajusten a las nuevas exigencias del México moderno, pasamos de ser un país eminentemente rural a un país urbano, las grandes ciudades son faros del progreso, la gente del campo invade las ciudades en busca de mejores oportunidades, el Estado Mexicano realiza grandes obras de infraestructura, drenaje, agua potable, caminos y puentes; la guerra ha terminado, el país fue pacificado, ya lejos quedan las matanzas revolucionarias de principios de siglo, y lejanas quedan también las batallas cristeras, ya se puede hablar de institucionalismo, el mundo también ha dejado atrás los grandes conflictos bélicos, y experimenta estabilidad en casi todos sus frentes. Sin embargo, entre más progreso y relativa estabilidad, las clases sociales siguen hambrientas de justicia social y ante los vertiginosos cambios suscitados en México y el mundo, se requieren nuevamente reformas concretas, llegó el tiempo abonar la semilla que en 1917 fue sembrada, porque resulta urgente cosechar.

Si en 1917 resultó muy avanzado el establecimiento de la vivienda como derecho y garantía social, para 1970 aquellas innovadoras normas, que tristemente nunca se actualizaron ya son obsoletas, y fue urgente darles aplicación y un marco jurídico que finalmente reconoció que los trabajadores tienen derecho a la vivienda como garantía social, pero no solamente es el reconocimiento, sino la aplicación y observancia de tan importantes principios, y es así que derivado de las exigencias y

necesidades sociales, se promulga la Ley Federal del Trabajo de 1970, que contenía diversas disposiciones referentes a la habitación de los trabajadores, que se consagraron de los artículos 136 al 153.

En dichas disposiciones se reguló por fin de una manera más amplia y justa lo que disponía la fracción XII del artículo 123, que desde 1917 había permanecido sin una aplicación formal, sin embargo a pesar de estas nuevas reglas, no se cubrían en lo absoluto las expectativas obreras puesto que el problema venía de raíz, ya que como podremos recordar dicha fracción XII, si bien, era avanzada a su época, también era muy limitada en el sentido de que establecía la obligación de proporcionar viviendas a los trabajadores por parte de las empresas que se encontraran fuera de los núcleos urbanos o que tuvieran plantillas de trabajadores superiores a cien. Por lo que a pesar de estas importantes reformas aún el derecho social a la vivienda, se encontraba encadenado y no era en beneficio de toda la clase obrera.

Así pues, es importante destacar que era lo que esta nueva Ley Federal de Trabajo aportó al derecho habitacional; pues como ya lo hemos descrito antes, tuvo que limitarse a repetir lo que en la Constitución ya se encontraba, además de fijar algunas reglas y agregar más limitantes, como lo menciona Porfirio Marquet; *“En esta Ley, sin embargo, tuvieron que reiterarse las limitaciones que provenían del texto constitucional, y además se agregaron otras, tales como señalar que solo tendrían derecho los trabajadores de planta permanente y los que tuvieran un año de antigüedad por lo menos”*<sup>18</sup>, y en efecto, el artículo 139 del ordenamiento laboral en comento, señalaba que; *“Los trabajadores de planta permanente, con una antigüedad de un año, por lo menos, tienen derecho a que les proporcionen habitaciones”*<sup>19</sup>. Así mismo correspondía al trabajador, solicitar ante el patrón y mediante el sindicato le otorgaran una habitación, ya fuera en propiedad o

---

<sup>18</sup> MARQUET GUERRERO, Porfirio. Ob. Cit., p. 397.

<sup>19</sup> Ley Federal del Trabajo. Diario Oficial de la Federación del 1º de abril de 1970.

en renta, esto mediante un convenio en el cual se pactasen las condiciones y los tiempos en los cuales la empresa daría cumplimiento a la obligación habitacional, así también se establecía en el artículo 144 del texto original de la Ley, que en caso de no existir sindicato en las empresas o establecimientos, los trabajadores podían acudir ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con los Gobernadores de los Estados o el Jefe del Distrito Federal, a efecto de que ellos elaboraran el convenio respectivo; sin duda toda una maraña de trámites, y requisitos, que venían a complicar el de por sí limitado derecho a la habitación.

Por otro lado, la obtención de vivienda se veía también complicada, ya que *“solo se dejaba un rendija, para la adquisición en propiedad de las habitaciones mediante una aportación empresarial que de ninguna manera quedaba definida”*<sup>20</sup>, lo anterior se consagraba en el artículo 145 fracción V apartados a) y b) de la norma en comento señalando una aportación patronal, así como un financiamiento para completar el costo de la construcción, a cargo del trabajador, y que cuyo monto sería pactado por las partes.

Finalmente, dentro de lo que destaca de aquellas normas, se establecía en el artículo 151 que los trabajadores, que tenían derecho y en tanto no se les entregaran las habitaciones pactadas, recibirían una compensación mensual, previamente convenida en proporción al tipo de vivienda que se les proporcionaría; esta situación sin duda desvirtuaba el objeto de la adquisición de la vivienda para los trabajadores, y del derecho mismo, ya que el trabajador que recibía esta compensación, aprovechaba este recurso en otros menesteres, sin cubrir sus necesidades de vivienda, así mismo los patrones se deslindaban del derecho de otorgar viviendas a los trabajadores, optando por la compensación económica a que se refería esta disposición, lo cual significaba una mejor y más barata alternativa que la de proporcionar habitaciones dignas.

---

<sup>20</sup> RAMÍREZ REYNOSO, Braulio. Ob. Cit., p. 118.

Es así como surge la primera reglamentación en materia habitacional desde 1917, la cual, desgraciadamente fue también inaplicada vistas las limitaciones que ya hemos descrito, pues solo beneficiaba al pequeño cúmulo de trabajadores que se encontraban en los supuestos de la norma, y obligaba a los patrones que de igual modo se encontraban dentro de los límites que señalaba la Constitución, por lo que en resumen no era posible llevar a todos los trabajadores esta importante garantía derivado de las ataduras y limitantes que la propia Constitución había establecido, pero que para beneficio de los trabajadores, poco tiempo tendrían que esperar, pues importantísimas reformas constitucionales se encontraban ya en puerta, reformas que fueron fruto de un justo reclamo del sector obrero de la época, reclamos que llegarían a consolidar una de las más importantes reformas en materia habitacional desde 1917 y que a continuación abordaremos.

## **V. La Reforma Constitucional de 1972**

Una vez expedida la Ley Federal del Trabajo de 1970, con el importante Capítulo III del Título Cuarto referente a la habitación de los trabajadores y que pretendía regular la tan olvidada fracción XII del apartado “A” del artículo 123 Constitucional, los sectores obreros no desaprovecharon la oportunidad de concretar las reformas que la nación necesitaba para consolidar de una vez y por todas la garantía social de la habitación de los trabajadores, puesto que las carencias en materia de vivienda y el crecimiento demográfico acelerado, generaban un problema que era imposible de resolver con las disposiciones e instrumentos legales que desde 1917 permanecían intactos y es por ello que *“el 1° de mayo de 1971 el movimiento obrero organizado solicitó públicamente en ocasión del desfile que conmemora dicha fecha, ante el Presidente de la República, la modificación del sistema habitacional previsto en la ley laboral”*<sup>21</sup>, derivado

---

<sup>21</sup> MARQUET GUERRERO, Porfirio. Ob. Cit., p. 397.

de ello que el entonces Presidente de la República Luis Echeverría Álvarez enviaría una iniciativa al Congreso de la Unión con la intención de reformar la fracción XII del apartado “A” del artículo 123 Constitucional así como diversos artículos de la Ley Federal del Trabajo, y así lo dijo en su exposición de motivos el entonces primer mandatario *“La clase obrera, ha considerado que la solución del problema habitacional de los trabajadores constituye una condición indispensable para la elevación de su nivel de vida. Por tal motivo, las organizaciones sindicales lucharon durante varios decenios por que se reglamentara adecuadamente la disposición relativa del artículo 123 constitucional”*<sup>22</sup>; Así pues, la reforma a la Constitución en el apartado habitacional del artículo 123, consideró extender los beneficios de una nueva política habitacional a la totalidad de la clase trabajadora, siendo consciente el Gobierno de aquella época que las normas anteriores ya eran del todo inaplicables a las necesidades que la sociedad y la clase trabajadora demandaba, y que no podía seguir siendo el acceso a la vivienda simplemente inaccesible por causa de las rígidas normas que lo regían desde 1917.

Aquella empresa no era posible llevarla a cabo si no era por un más amplio *“sistema de solidaridad social”* como lo llamara el Presidente Luis Echeverría<sup>23</sup>, un sistema que sirviera de base a un mecanismo de financiamiento e inversión de carácter nacional, que convocara todos los patrones del país para que mediante la integración de un fondo nacional de la vivienda se estuviera en posibilidad de otorgar préstamos a los trabajadores, para que estos estuviesen en posibilidad de adquirir, construir o reparar sus viviendas.

Para la conformación de tan importante fondo, el Gobierno Federal aportaría un importante volumen de recursos crediticios con lo que se integraría la base para llevar al cabo el nuevo sistema habitacional.

---

<sup>22</sup> Ley del INFONAVIT comentada. Exposición de Motivos de la Reforma a la fracción XII del artículo 123. Moreno Padilla Javier. Trillas, 2ª edición, México, 1988.

<sup>23</sup> Cfr. Ídem.



Es así como esta importante reforma a la Constitución se llevó a cabo después de que el Ejecutivo Federal sostuviera reuniones con los representantes obreros y patronales del país, lo que se logró gracias a la creación de la Comisión Nacional Tripartita, a cuya quinta Subcomisión se le encomendó el estudio del problema de la vivienda, de lo cual resulta la modificación de la siguiente manera de la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 Constitucional:

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

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

*Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad."<sup>24</sup>*

Así pues, es como el texto constitucional ha trascendido hasta esta fecha, más una adición efectuada en 1978, en la cual se establece la

---

<sup>24</sup> Decreto por el cual se reforma el artículo 123 Constitucional. Diario Oficial del la Federación. 14 de febrero de 1972.

obligación del patrón de que en caso de que la negociación exceda de doscientos habitantes, se deberá destinar un terreno para el establecimiento de mercados públicos, servicios municipales y centros recreativos, así como la prohibición de que en los centros de trabajo existan expendios de bebidas embriagantes y casas de juegos de azar, reformas que no resultan importantes a nuestra materia pero que para referencia se hace mención. Más adelante en el Capítulo Segundo, retomaremos el artículo antes citado, a efecto de abundar en el cómo normatividad vigente.

Finalmente consideramos importante destacar lo que atinadamente señala el maestro Mario de la Cueva; *“La reforma constitucional del 9 de febrero de 1972 determinó un tránsito automático del problema habitacional, del derecho del trabajo a la seguridad social.”*<sup>25</sup>

Lo anterior, siguiendo el análisis de Mario de la Cueva, en el sentido de que en sus orígenes la norma constitucional había creado un derecho a favor del trabajador contra el patrón, manteniéndose el derecho habitacional dentro de los límites del derecho del trabajo, y a raíz de la reforma se traslada a la seguridad social, ya que ahora ese derecho del trabajador a obtener una vivienda, crea una obligación a una Institución, la cual se genera como un acuerdo de solidaridad social, entre los factores de la producción y el Estado, a efecto de brindar al trabajador en su conjunto y en lo individual acceso a tan importante derecho.

Cabe señalar también en el contexto del surgimiento del Derecho de la Seguridad Social, que; *“Derecho Social es un derecho eminentemente reivindicador, de los económicamente débiles, los fundamentos económicos en que se base son esenciales para el cambio jurídico, que con tal el Derecho Social se pretende realizar... Por tanto el Derecho Social, como derecho esencialmente reivindicador que es, está en aptitud de desfacer dicho entuerto, resquebrajando, antes que nada las bases económicas de*

---

<sup>25</sup> DE LA CUEVA, Mario, Ob Cit., p.97.

*los que detentan el poder en una comunidad determinada*<sup>26</sup>, no olvidemos, que el derecho a la vivienda al ser un derecho social, tiene el carácter de reivindicador, nunca perdamos de vista esto, y menos en estos tiempos en que va desapareciendo este elemento básico del Derecho de la Seguridad Social, pues como es bien sabido, actualmente, existe una tendencia privatizadora de este y que podemos identificar con facilidad en el sistema pensionario que actualmente nos rige, en el cual, las clases menos favorecidas al no contar con recursos suficientes tendrán que conformarse en el mejor de los casos con pensiones miserables.

## **VI. Las reformas a la Ley Federal del Trabajo en materia habitacional.**

En virtud de que la Constitución había sido reformada, resulta importante destacar ahora los cambios que se suscitaron en la Ley Federal del Trabajo, que fueron tan importantes como los cambios efectuados a la Carta Magna, y que derivaron también de los trabajos de la Comisión Nacional Tripartita.

### **1. La reforma de 1972 a la Ley Federal del Trabajo**

Es el 24 de abril de 1972 cuando se publican en el Diario Oficial de la Federación las reformas a la Ley Federal del Trabajo en materia habitacional afectando la fracción II y adicionando la fracción III del artículo 97, se reforman las fracciones II y III del artículo 110 y se reforma el Capítulo III en concreto los artículos 136 al 151, así como el artículo 782; reformas que comentaremos brevemente a continuación.

El artículo 97 de la Ley Federal del Trabajo, es una disposición que consagra la integridad de los salarios mínimos, es decir no podían ser disminuidos o alterados por ningún motivo salvo lo dispuesto en esa norma, por lo que la fracción "II", establece a que el pago de rentas (por la

---

<sup>26</sup> DELGADO MOYA, Rubén. El derecho social del presente. Porrúa, México, 1977, p.121.

habitación de los trabajadores) a que se refiere el artículo 151, no podrá exceder de 10% el salario. Así mismo se adiciona la fracción III, la cual establece que también podrá reducirse el salario en los casos de los pagos de abonos para cubrir prestamos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda, que sean destinados a la adquisición, construcción, reparación o mejoras a casa habitación, o al pago de los pasivos derivados, estableciendo también que esos descuentos, deberían ser aceptados libremente por el trabajador y sin exceder el 20% del salario.

Por otro lado, pero en el mismo sentido se reformó el artículo 110 en sus fracciones "II" y "III", que quedaron prácticamente idénticas a las reformadas en el artículo 97 salvo que el artículo 110 se refiere al salario propiamente del trabajador y no al salario mínimo como en la otra disposición, pero incrementando en el caso de renta, en la fracción "II", a un 15%, y en la fracción "III" sin limitación al porcentaje que pueda ser retenido, en el entendido de que sería voluntad del trabajador, determinar el monto de las deducciones que determinarían el tiempo de la deuda.

En cuanto a los artículos 136 a 151, los mismos no fueron reformados de forma sustancial, de tal modo que la mayoría se conservan como tales, salvo algunas reformas menores en los años ochentas a menos de la mitad de los artículos, estos al ser entonces ley vigente los analizaremos en el Capítulo segundo, no sin antes mencionar que dichas reformas entre otros puntos importantes, establecieron las aportaciones del 5% al fondo de vivienda sobre el salario ordinario del los trabajadores, el objeto del fondo de ahorro para la vivienda y las bases para su establecimiento y funciones, también se establece el salario máximo para los efectos del derecho habitacional, determina que la aportación al fondo de vivienda deberá hacerse aún cuando se dé en arrendamiento o comodato la vivienda, lo que permite que, a la fecha, se cree un verdadero fondo que permita financiar la vivienda de los trabajadores, permite así mismo que el trabajador cuente con una aportación fija a diferencia de que sea éste el que tenga que cubrir el monto restante del valor de la habitación construida,

permite además la obtención por parte de los trabajadores de créditos baratos para ese fin. En fin estas disposiciones serán analizadas en su momento y para los fines de este trabajo de tesis.

Por otro lado, es muy importante analizar la reforma del artículo 141 de la ley en comento, toda vez está íntimamente ligada con el tema de nuestra tesis, que refiere la disposición de fondos de vivienda; al respecto se transcribe dicha disposición:

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

*I. Cuando un trabajador reciba financiamiento del fondo nacional de la vivienda el 40% del importe de los depósitos que en su favor se hayan acumulado hasta esta fecha se aplicará de inmediato como pago inicial del crédito concedido.*

*II. Durante la vigencia del crédito se continuará aplicando el 40% de la aportación patronal al pago de los abonos subsecuentes que deba hacer el trabajador.*

*III. Una vez liquidado el crédito otorgado a un trabajador, se continuará aplicando el total de las aportaciones empresariales para integrar un nuevo depósito en su favor.*

*IV. El trabajador tendrá derecho a que se le haga entrega periódica del saldo de los depósitos que se hubieren hecho a su favor con 10 años de anterioridad;*

*V. Cuando el trabajador deje de estar sujeto a una relación de trabajo, y en caso de incapacidad total permanente o de muerte, se*

*entregará el total de los depósitos constituidos al trabajador o a sus beneficiarios, en los términos de la ley a que se refiere el artículo 139.*

VI. *En el caso de que los trabajadores hubieran recibido crédito hipotecario, la devolución de los depósitos se hará con deducción de las cantidades que se hubieran aplicado al pago del crédito hipotecario en los términos de las fracciones I y II de este artículo.*<sup>27</sup>

Esta disposición es de suma importancia para nuestro tema y de la misma desprenderemos muchas de nuestras conclusiones, ya que el objeto de esta tesis no es el de examinar todo el derecho habitacional, sino que el objetivo es desentrañar la problemática surgida de la reforma de 1997 al artículo 40 de la Ley del INFONAVIT, problemática que viene a tener su antecedente en este artículo y en las subsecuentes reformas.

El artículo 141 estableció el destino de los recursos del fondo nacional de la vivienda, es decir, lo que va a suceder con las aportaciones destinadas para la obtención de vivienda cómoda e higiénica para los trabajadores, la exposición de motivos de la reforma en comento, establece; *“El artículo 141 determina el destino de las aportaciones que los patrones harán al fondo, con sujeción a un régimen que, además de permitir a los trabajadores el acceso a la propiedad de sus habitaciones, los hace beneficiarios de un ahorro constante y permanente,*<sup>28</sup> de igual modo, se previó que cuando el trabajador terminara de liquidar su crédito, estuviera en la posibilidad de adquirir uno nuevo, ya fuera para la adquisición de otra vivienda, o bien para la remodelación de la que ya poseía, del mismo modo, y para el caso de aquellos que no utilizaran el fondo para los fines determinados o bien existiera un remanente a su favor.

---

<sup>27</sup> Decreto por el cual se reforma la Ley Federal del Trabajo. Diario Oficial de la Federación, 24 de abril de 1972.

<sup>28</sup> Ley del INFONAVIT comentada. Ob. Cit., p. 17.

También, la reforma contempló en la fracción IV, que los recursos acumulados en el fondo, podrían ser retirados cada 10 años, del mismo modo en los casos de incapacidad total permanente o muerte, esto pensando en el beneficio del patrimonio de trabajador, ya que de no utilizarse el crédito, cada trabajador podría disponer de un ahorro seguro cada 10 años, y en caso de muerte significaría una ayuda ideal para los beneficiarios.

Es importante destacar que esta reforma vino a cambiar en forma drástica, como hemos visto y veremos adelante, la naturaleza de las obligaciones patronales en la materia, puesto que amplió el disfrute del derecho a la vivienda a todos los trabajadores, obligando también a todo aquel que tuviera trabajadores subordinados, con ciertas excepción ya que siempre han sido excluidos, los trabajadores domésticos, sin duda los más olvidados en las garantías sociales, sin mencionar a otros tantos que no tienen acceso a la seguridad social.

## **2. La reforma de 1982 a la Ley Federal del Trabajo**

Finalmente, en este apartado trataremos una importante reforma llevada al cabo el 7 de enero de 1982; primeramente, esta reforma se efectuó nuevamente sobre el artículo 97 de la Ley Federal del Trabajo en el cual se estableció que se destinaría un 1% del salario a que se refiere el artículo 143<sup>29</sup>, lo anterior para cubrir los gastos de administración de los conjuntos habitacionales.

En fin, lo más importante de esta reforma de 1982 salta a la vista en el artículo 141 que antes mencionamos toda vez que suprime la posibilidad del trabajador de disponer de los recursos acumulados en el

---

<sup>29</sup> En la reforma de 1972, el artículo 143, nos remite al 136, que establecía que aportaría al Fondo Nacional de Vivienda el 5% sobre los salarios ordinarios de los trabajadores, en la reforma de 1982, se modifica solo a salarios, eliminando “ordinarios”.

fondo de vivienda cada 10 años. Pero antes de entrar al análisis, se citan las reformas a que nos referimos, específicamente las fracciones IV, V y VI:

*IV. “En caso de incapacidad total permanente, de jubilación o de muerte del trabajador, se entregará el total de los depósitos constituidos a él o a sus beneficiarios con una cantidad adicional igual a dichos depósitos en los términos de la ley a los que se refiere el artículo 139;*

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

*VI. En caso de que los trabajadores hubieren recibido crédito del instituto, la devolución de los depósitos a que se refieren las fracciones IV y V anteriores, se hará con deducción de las cantidades que se hubieran aplicado al pago de dicho crédito en los términos de las fracciones I y II de este artículo; y la cantidad adicional a que se refiere la fracción IV anterior, será igual al monto del saldo resultante. Para la devolución de los depósitos y cantidades adicionales, bastará que la solicitud por escrito se acompañe con las pruebas pertinentes.”<sup>30</sup>*

Pues bien como se puede apreciar, se suprime la entrega periódica de recursos, y se limita a hacer la devolución de aportaciones en los supuestos de incapacidad, jubilación y muerte además, en estos supuestos, se les entregaría una cantidad adicional igual al fondo acumulado, lo cual beneficiaría en gran manera a los trabajadores y a sus beneficiarios según fuera el caso. Por otro lado, los trabajadores que

---

<sup>30</sup> Decreto por el cual se reforma la Ley Federal del Trabajo. Diario Oficial de la Federación, 7 de enero de 1982.



hubiesen cumplido 50 años de edad y que estuvieran separados de una relación de trabajo podrían disponer solo del fondo acumulado.<sup>31</sup>

El motivo de haber suprimido la devolución de aportaciones cada 10 años obedece a que al haber transcurrido 10 años de la implementación de la reforma de 1972, lejos que ayudar a los trabajadores, debilitaría al INFONAVIT, puesto que le acarrearía grandes pérdidas y lo descapitalizaría, esta reforma de 1982, fue pensada para evitar la descapitalización del Instituto además de que las devoluciones de fondos en poco beneficiarían a los trabajadores, tales fueron los motivos para modificar tan importantes preceptos que son antecedente de lo que hoy día nos rige. Así se mencionó en la exposición de motivos de la reforma que nos ocupa; *“El incremento del costo de la vida y los aumentos en los salarios han modificado sustancialmente la situación que prevalecía cuando se estableció la obligación de efectuar esta devolución periódica, y como consecuencia en la actualidad su costo socioeconómico no guarda proporción con los beneficios que de ella pudiera obtener el trabajador”*<sup>32</sup>, así las cosas, se reconstituye el destino de los recursos del fondo de vivienda en beneficio de los trabajadores además de potenciar el desarrollo del Instituto. Más adelante, en 1986 se reformaría nuevamente artículo 141 de la Ley Federal del Trabajo, derogando las fracciones IV, V y VI , prevaleciendo solo las tres fracciones con las que actualmente se conforma y que en sustancia son lo que ya hemos comentado, pero que analizaremos en el Capítulo Segundo del presente trabajo de tesis.

## **VII. La Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores de 1972**

Así pues, continuado con el análisis de los antecedentes del derecho habitacional en nuestro país y cerrando el círculo en torno al tema

---

<sup>31</sup> El pago de la cantidad adicional no aplica en los supuestos de terminación de la relación de trabajo.

<sup>32</sup> Ley del INFONAVIT comentada. Ob. Cit., p 21.

de nuestra tesis, nos encontramos con la expedición de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, la cual actualmente nos rige. Así mismo en esta parte analizaremos varias reformas que son dignas de comentarse ya que vienen a colación a nuestro tema.

Como ya hemos analizado, y derivado de las importantísimas reformas a la Constitución y a la Ley Federal del Trabajo en materia habitacional, nos encontramos por fin para 1972 con un verdadero régimen en materia habitacional para los trabajadores, dándole por fin sustento a tan importante derecho social, al que todo trabajador tiene derecho, y que no está de más resaltar la importancia para cada hombre como ser humano de tener un lugar a donde acogerse, donde refugiarse, en el cual se sienta seguro y permanezca con su familia haciendo la comunidad de la vida; pues es con este nuevo régimen que se gesta también como fruto de la Comisión Tripartita, la que ya hemos mencionado. La Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que viene complementar todas aquellas reformas de esa época, ya que determinará la operación de los fondos que van a permitir que los trabajadores accedan a créditos para la adquisición de una vivienda digna y decorosa como antaño se diría, esta nueva ley, viene a instrumentar las reformas a la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 constitucional, que, como ya habíamos visto, ordena la creación de un instituto que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda.

De igual manera, esta ley estableció entre otras cosas el funcionamiento y organización del Instituto, estableció su estructura tripartita, integrada por representantes del gobierno, de los trabajadores y de los empresarios a efecto de consolidar su carácter de institución de solidaridad social, estableció también, los intereses que deberían pagar los trabajadores por la adquisición de créditos y determinó puntos muy importantes consistentes en los montos de las aportaciones que los empleadores deberían de hacer al fondo de vivienda a razón del 5% del salario de los trabajadores, esto en armonía con la Ley Federal del Trabajo, estableció

también que los trabajadores podrían disponer de los montos constituidos a su favor cada 10 años, o cuando éstos se jubilaran o bien por causas de fallecimiento, los beneficiarios podrían disfrutar de aquel. Situación que como veremos más adelante y ya hemos mencionado, fue modificada por razones de financiamiento y posibles descapitalizaciones del Instituto y que a la fecha aún ya existiendo ese riesgo, los fondos que actualmente se constituyen se pierden en una ignominiosa transferencia a las arcas Federales no representando una utilidad directa para el trabajador, y que el propio Gobierno Federal niega tener responsabilidad sobre el fin de esos recursos, pero como veremos más adelante, habrá tiempo de desmenuzar este hecho que finalmente es en ese donde centra este trabajo.

Así pues es menester mencionar algunas disposiciones de esta importante ley a efecto de encuadrar los antecedentes que rodean sobre todo el tema de nuestro estudio, y comenzamos con el artículo 40 de la Ley del INFONAVIT, el cual ha sufrido diversas y variadas modificaciones, pero es importante conocerlo desde su origen:

*Artículo 40.- “En los casos de jubilación o de incapacidad total permanente, se entregará al trabajador el total de los depósitos que tenga a su favor en el Instituto. En caso de muerte del trabajador dicha entrega se hará a sus beneficiarios en el orden de prelación siguiente:*

- a) Los que al efecto el trabajador haya designado ante el Instituto,*
- b) La viuda, el viudo y los hijos que dependan económicamente del trabajador en el momento de su muerte,*
- c) Los ascendientes concurrirán con las personas mencionadas en el inciso anterior, cuando dependan económicamente del trabajador,*
- d) A falta de viuda o viudo concurrirán, con las personas señaladas en las dos fracciones anteriores, el supérstite con quien el*

*derechohabiente vivió como si fuera su cónyuge durante los cinco años que precedieron inmediatamente a su muerte, o con el que tuvo hijos, siempre que ambos hubieran permanecido libres de matrimonio durante el concubinato, pero si al morir el trabajador tenía varias relaciones de esta clase, ninguna de las personas con quienes las tuvo, tendrá derecho,*

*e) Los hijos que no dependan económicamente del trabajador, y*

*f) Los ascendientes que no dependan económicamente del trabajador.”<sup>33</sup>*

Es así como nace el artículo 40 de la Ley del INFONAVIT, y cuya reforma del 6 de enero de 1997, es parte importantísima de nuestro estudio, pero como podemos apreciar que en su forma original establecía el destino de los recursos que el trabajador tuviera acumulados en el fondo de vivienda, el cual significaba la devolución de los mismos a su titular en los casos de jubilación o incapacidad permanente total, o bien estos serían devueltos a sus beneficiarios en el orden que establecía. Es importante destacar que no encontramos en esta Ley alguna disposición que complemente o bien que reproduzca la Fracción IV del artículo 141 de la Ley Federal del Trabajo de en 1972 en el cual se establecía la devolución de los recursos acumulados en el fondo de vivienda cada 10 años, sin embargo si encontramos en los dos artículos subsecuentes de la Ley del INFONAVIT disposiciones que son de importancia para nuestro tema de estudio, primeramente, nos referimos al artículo 41 de la ley antes mencionada, el cual establece el caso de los recursos acumulados en el fondo de vivienda de un trabajador que ha quedado separado de su trabajo;

*Artículo 41. “Para los efectos de la primera parte de la fracción V del artículo 141 de la Ley Federal del Trabajo, se entenderá que un trabajador dejará de estar sujeto a una relación de trabajo, cuando deje de*

---

<sup>33</sup> Ley del INFONAVIT. Diario Oficial de la Federación, 24 de Abril de 1972.

*prestar sus servicios a un patrón por un periodo mínimo de doce meses, a menos de que exista litigio pendiente, sobre la subsistencia de la relación de trabajo.*

*Cuando un trabajador se encuentre en el caso que prevé el párrafo anterior, y hubiere recibido un préstamo del instituto, este le otorgará una prórroga sin causa de intereses, en los pagos de amortización que tenga que hacer por concepto de capital e intereses. La prórroga tendrá un plazo máximo de doce meses y terminará anticipadamente cuando el trabajador vuelva a estar sujeto a una relación de trabajo.*

*La existencia de los supuestos a que se refiere este artículo y el anterior, deberán comprobarse ante el instituto.”<sup>34</sup>*

Es importante considerar ese artículo toda vez que, de acuerdo a la fracción V del artículo 141 de la Ley Federal del Trabajo reformado en 1972 establece también la existencia de una devolución a favor del trabajador de sus recursos acumulados en el fondo de vivienda para el caso de que quedara separado del trabajo por un año, es decir, que en este supuesto, el trabajador desempleado, que no tuviera juicio pendiente contra el patrón, podría disponer de los recursos correspondientes a su ahorro para la vivienda, una disposición del todo riesgosa ya que no sabemos si el trabajador más adelante volvería a emplearse, y de ser así nuevamente tendría que aportar desde cero al fondo de vivienda, dañando sin duda alguna al Instituto y a su objeto y ayudando en poco al trabajador, en ese momento desempleado.

Finalmente en este apartado es importante hacer notar que aquellos recursos constituidos a favor de los trabajadores, en el momento de la creación de la Ley del INFONAVIT, no se contemplaban más que para la satisfacción del objeto con el que se crearon; la adquisición de la vivienda

---

<sup>34</sup> Ídem.

para el trabajador, salvo lo que líneas arriba ya hemos descrito la disposición del recurso acumulado, en el entendido de que el trabajador se encontraba en una situación de retiro laboral, ya sea por jubilación o por incapacidad, además de la peculiar disposición de recursos cuando este se encontraba desempleado.

## **1. La reforma de 1982**

A diez años de distancia de la publicación y entrada en vigor de la Ley del INFONAVIT, ésta es reformada el 7 de enero de 1982 sus artículos 29, 34, 36, 40, 59, 61, 69, y 67 sin embargo es de nuestro particular interés analizar el artículo 40, el cual es adicionado con dos párrafos así como los artículos 59 y 61; sin embargo no es una reforma aislada, recordemos que esta reforma viene a ser en concordancia con la surgida en materia habitacional en el mismo año de 1982 a la Ley Federal del Trabajo en la cual, se modifica el artículo 141, en el sentido de que los trabajadores ya no podrían disponer de los recursos acumulados a su favor en el fondo de ahorro cada diez años, temiendo una descapitalización del Instituto, cambiando esta modalidad por la entrega de recursos en los supuestos de fallecimiento, incapacidad total permanente y jubilación, más una cantidad igual adicional a la acumulada.

Es por lo anterior, que resulta conveniente citar las adiciones efectuadas en 1982 al artículo 40 de la Ley del INFONAVIT, para así comenzar a analizar su evolución y comprender el por qué al día de hoy esta disposición afecta los intereses del trabajador:

### *Artículo 40....*

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

*Cuando los trabajadores hubieren recibido crédito del instituto, la devolución de los depósitos se hará con deducción de las cantidades que se hubieren aplicado al pago de dicho crédito en los términos de las fracciones I y II del artículo 141 de la Ley Federal del Trabajo, por lo que las cantidades adicionales referidas en el párrafo anterior será igual al monto restante.*

*Para la devolución de los depósitos y cantidades adicionales bastará la presentación de solicitud por escrito, acompañada de las pruebas relacionadas a la petición<sup>35</sup>*

Como podemos apreciar, la adición al artículo 40 de la Ley del INFONAVIT, protege de alguna manera el ahorro del trabajador, puesto que limita la devolución de aportaciones solo a un cierto universo de trabajadores, que por alguna situación especial, ya sea por fallecimiento, jubilación, incapacidad o invalidez queden privados de un trabajo remunerado, y no a cualquier trabajador, que pasados diez años, decida disponer de su fondo de ahorro para la vivienda, lo cual garantiza la subsistencia del Instituto y con ello la vigencia de su objeto.

En ese orden de ideas es menester citar para luego analizar los otros dos artículos de la Ley del INFONAVIT que también se vieron afectados por la reforma nos ocupa, se trata de los artículos 59 y 61:

*Artículo 59. “El Trabajador que tenga 50 años cumplidos o más de edad y que deje de estar sujeto a una relación laboral conforme a lo previsto en el artículo 41 de esta Ley y por quien el patrón o patronos hayan hecho aportaciones, tiene derecho a optar por la devolución de sus depósitos o por la continuación de sus derechos y obligaciones con el Instituto.*

*Los trabajadores que no reúnan los requisitos de la edad tendrán derecho a:*

---

<sup>35</sup> Decreto por el cual se reforma la Ley del INFONAVIT. Diario Oficial de la Federación. 7 de enero de 1982.

A).- *La devolución de sus depósitos a partir de que cumplan 50 años previa comprobación de que han dejado de estar sujetos a una relación laboral conforme a lo previsto en el artículo 41 de esta Ley y no se encuentren inscritos al régimen de continuación voluntaria.*

B).- *Continuar voluntariamente dentro del régimen del Instituto cuando se llenen los requisitos establecidos en el reglamento correspondiente.*

*El derecho a continuar dentro del régimen del Instituto se pierde si no se ejercita mediante solicitud por escrito, presentada de acuerdo con lo que establezca el reglamento correspondiente, dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que conforme a lo dispuesto por el artículo 41 se considere que ha dejado de existir la relación laboral respectiva.”<sup>36</sup>*

*Art. 61 “Los trabajadores que se jubilen por quienes el patrón o patronos respectivos hayan hecho aportaciones, tienen derecho a optar por la devolución de sus depósitos y de la cantidad adicional a que se refiere el artículo 40 de esta ley o por la continuación de sus derechos y obligaciones con el Instituto. A dichos trabajadores se les aplicará en lo conducente y conforme a lo que establezca el reglamento respectivo, lo dispuesto en los artículos 59 y 60.*

*En el caso de que opten por permanecer voluntariamente dentro del régimen del Instituto, las instituciones o patronos que les cubran el importe de su jubilación, tendrán la obligación de retener y enterar el monto de las aportaciones y descuentos a cargo del trabajador jubilado, con sujeción a las normas que en materia de aportaciones y entregas de descuentos establece la ley.”<sup>37</sup>*

---

<sup>36</sup> Ídem.

<sup>37</sup> Ídem.



Los dos artículos anteriores vienen a complementar las disposiciones que establece el artículo 141 de la Ley Federal del Trabajo reformada en 1982, por un lado sientan las bases para que el trabajador separado del empleo y con cincuenta años de edad opte por la devolución de los fondos acumulados en su favor ante el INFONAVIT, o bien aquel trabajador que se encuentre jubilado, situación que a la fecha sigue vigente en la norma Laboral, pero no se aplica, ya que, como veremos más adelante la Ley del INFONAVIT fue reformada para derribar esta entrega con una suma adicional por lo que resulta improcedente hacer la devolución a que se refiere hoy día la Ley Federal del Trabajo y lo que las disposiciones que anteriormente hemos citado, establecían.

## **2. La reforma de 1983**

Siguiendo en el análisis de los antecedentes de nuestra materia, encontramos las reformas a la Ley del INFONAVIT del 30 de diciembre de 1983, sólo a casi un año de distancia de las reformas anteriores, sin embargo las reformas sufridas nuevamente en el artículo 40 y esta vez, también en el artículo 41, son básicamente aclaratorias respecto de las reformas del año de 1982, puesto que la adición de un párrafo al artículo 40, solo se refiere a los casos del trabajador que hubiese recibido un crédito respecto de las cantidades que le corresponden, y el artículo 41 se reforma aclarando cuando un trabajador ha dejado de estar sujeto a una relación de trabajo;

### *Artículo 40...*

*“Cuando los trabajadores hubieren recibido crédito del Instituto, la entrega de las cantidades a que tuvieran derecho se harán en los términos de la fracción III del artículo 141 de la Ley Federal del Trabajo.”<sup>38</sup>*

---

<sup>38</sup> Decreto por el cual se reforma la Ley del INFONAVIT. Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1983.

*Artículo 41. “Para los efectos de la fracción II del artículo 141 de la Ley Federal del Trabajo, se entenderá que un trabajador ha dejado de estar sujeto a una relación de trabajo cuando deje de prestar sus servicios a un patrón por un periodo mínimo de doce meses, a menos que exista litigio pendiente sobre la subsistencia de la relación de trabajo.*

*Cuando un trabajador hubiere recibido un crédito del Instituto, éste le otorgará a partir de la fecha en que haya dejado de prestar sus servicios a un patrón, una prórroga sin causa de interés en los pagos de amortización que tenga que hacerle por concepto de capital e intereses. Para tal efecto, el trabajador acreditado deberá dar aviso al Instituto dentro del mes siguiente a la fecha en que deje de prestar sus servicios al patrón. La prórroga tendrá un plazo máximo de doce meses, independientemente de que exista litigio en trámite sobre la subsistencia de la relación de trabajo y terminara anticipadamente cuando el trabajador vuelva a estar sujeto a una relación de trabajo.”<sup>39</sup>*

Es así como se puede apreciar que nuevamente se modifican estos importantes artículos, pero dicha reforma como ya lo mencionamos se efectuó de manera aclaratoria, es decir, corrige o da luz en la norma ya que anteriormente podría interpretarse de forma diversa o bien podría significarse limitada.

### **3. La reforma de 1986**

La Reforma a la Ley del INFONAVIT del 13 de enero de 1986, es de una importancia mayor, toda vez que es derivada de la reforma a la Ley Federal del Trabajo en su artículo 141, de ese mismo año, reforma que no analizamos en apartados anteriores, puesto que esa reforma es la que actualmente constituye el texto vigente de la norma laboral, y que será

---

<sup>39</sup> Ídem.

analizada en el capítulo siguiente, sin embargo, la Ley del INFONAVIT, fue modificada otras dos veces y precisamente, en el contexto de nuestro estudio, pero primeramente, revisemos la reforma de 1986.

En 1986 al modificarse el artículo 141 de la Ley Federal del Trabajo, resultó necesario modificar a su vez nuevamente el artículo 40 de la Ley del INFONAVIT, el cual para permanecer en armonía con la ley laboral se modificó en su primer párrafo de la siguiente manera:

*Art. 40. "En los casos de jubilación, de incapacidad total permanente, de incapacidad parcial permanente cuando esta sea del 50% o más o de invalidez definitiva en los términos de la Ley del Seguro Social, se entregará al trabajador el total de los depósitos que tenga el Instituto. En caso de muerte del trabajador dicha entrega se hará a sus beneficiarios en el orden de prelación siguiente."<sup>40</sup>*

Esta reforma viene a dejar en claro en qué momentos y a quienes se les han de entregar los recursos que en su caso se hubieren acumulado en el fondo de vivienda, quedando en armonía con la Ley Federal del Trabajo que más adelante analizaremos, sin embargo, los tiempos de cambio de la época y la necesidad de encontrar nuevas formas de financiamiento para la vivienda y para sustentar las jubilaciones mismas, llegaron, y la voracidad del sistema no dejaría lugar para estas normas.

#### **4. La reforma de 1989**

El 28 de diciembre de 1989 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación una nueva reforma a la Ley del INFONAVIT, la cual es un importante antecedente para nuestro estudio, ya que la misma refiere que las aportaciones relativas al ahorro para la vivienda serían aplicadas o entregadas a favor de los trabajadores de acuerdo a lo que se estable en el

---

<sup>40</sup> Decreto por el cual se reforma la Ley del INFONAVIT. Diario Oficial de la Federación, 13 de enero de 1986.

artículo 141 de la Ley Federal del Trabajo. El texto de la reforma es el siguiente:

*Artículo 35.- “Las aportaciones señaladas en la fracción II del artículo 29, deberán hacerse mensualmente, a más tardar el día 11 o al día siguiente hábil si aquel no lo fuere, del mes subsecuente al mes que comprendan. Estas aportaciones constituyen depósitos en dinero sin causa de intereses a favor de los trabajadores. La aplicación y entrega de los mismos, se hará conforme a lo dispuesto por el artículo 141 y demás disposiciones aplicables de la Ley Federal del Trabajo”<sup>41</sup>*

Es decir que mediante esta reforma se previó que los recursos relativos al ahorro de la vivienda, fueran aplicados de acuerdo al artículo 141 de la Ley Federal del Trabajo y en base a esa misma disposición, fueran entregados a los trabajadores, es decir, *“en los casos de incapacidad total permanente, de incapacidad parcial permanente, cuando ésta sea del 50% o más; de invalidez definitiva, en los términos de la Ley del Seguro Social; de jubilación; o de muerte del trabajador, se entregará el total de los depósitos constituidos, a él o sus beneficiarios, con una cantidad adicional igual a dichos depósitos, en los términos de la Ley, a que se refiere el artículo 139”* y *“cuando el trabajador deje de estar sujeto a una relación de trabajo y cuente con 50 o más años de edad, tendrá derecho a que se le haga entrega del total de los depósitos que se hubieren hecho a su favor, en los términos de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.”<sup>42</sup>*

No obstante lo anterior dicho artículo sería nuevamente reformado, publicándose el 24 de febrero de 1992, la modificación del mismo, la cual analizaremos en el apartado siguiente.

---

<sup>41</sup> Decreto por el cual se reforma la Ley del INFONAVIT. Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1989.

<sup>42</sup> Artículo 141 fracciones I y II de la Ley Federal del Trabajo vigente.

## 5. La reforma de 1992

Derivado del crecimiento acelerado de la población y de la demanda insaciable de vivienda para los trabajadores, se decidió efectuar una serie de reformas de gran importancia, aunado a ello, se gestaron entre otras, nuevas leyes y reformas importantes a la Ley del Seguro Social, surgiendo la base para el establecimiento del Sistema de Ahorro para el Retiro, que cambiaría de forma radical el modo de recaudación y la administración de los recursos. Al respecto señala el Dr. Alberto Briceño *“Las transformaciones de los seguros sociales en América Latina,...produjeron la captación de enormes recursos que aliviaron las deficientes económicas con cargo a las aportaciones de los trabajadores mediante el señuelo de las cuentas individuales administradas por los organismos financieros especializados.”*<sup>43</sup> Y en efecto, como lo veremos más adelante, el sistema tuvo que ser cambiado por un modelo aún más agresivo como el que hoy nos rige y que a la fecha aún no se sabe a ciencia cierta si es viable o no, pero siguiendo con el análisis de esta importante reforma, y retomando al Maestro Alberto Briceño, el sistema implementado en 1992, incluyó dentro de las prestaciones ya establecidas dentro del seguro social, un ramo nuevo denominado *seguro de retiro*, el cual sería captado por instituciones bancarias, a la par del ahorro habitacional que es el que nos interesa; *“La administración del seguro se confía a uno de los bancos privados seleccionados por el patrón, sin cobro de comisión; los bancos que recibirán el pago del seguro social y de habitación, individualizarán las cuentas a nombre de cada trabajador.”*<sup>44</sup>, de ese modo el trabajador podría identificar plenamente cuánto dinero habría aportado, y cuanto le correspondía en su caso para utilizarlo en la adquisición de un crédito o bien para el caso de disponer del mismo.

Al efecto, uno de los objetivos señalados en la exposición de motivos de la reforma que nos ocupa, establecía; *“Que los depósitos a favor*

---

<sup>43</sup> BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho de la Seguridad Social. Oxford, México, 2010, p. 98.

<sup>44</sup> *Ibíd.* p. 98.

*de los trabajadores se constituyan en instituciones de crédito, a fin de que los mismos tengan conocimiento de los saldos a su favor y además que el Instituto se encuentre en posibilidades de pagar a los trabajadores un mejor rendimiento sobre su ahorro”<sup>45</sup>*

Así mismo resulta importante destacar, que mediante esta reforma, se establece la posibilidad de que los depósitos de los trabajadores causen intereses, lo que representaría un mayor beneficio para estos.

Al respecto de la entrada en vigor de este sistema, el destacado Dr. José Dávalos Morales, nos comenta: *“Las cuotas patronales aportadas al INFONAVIT tienen ahora una doble aplicación: en el caso de que el trabajador hubiera recibido un crédito del organismo habitacional citado, los recursos acumulados en la subcuenta de vivienda y las aportaciones posteriores a ese mismo renglón se aplicarán al pago de dicho crédito; ahora bien si el trabajador no fue beneficiado con un crédito de vivienda, las cuotas acumuladas engrosarán el fondo de de ahorro para el retiro.”<sup>46</sup>* Mismo fondo que como dispone el artículo 40, que ya analizamos, podrían disponer los trabajadores.

Por otro lado la reforma también mantuvo las aportaciones correspondientes al 5% sobre el salario del trabajador, solo que esta vez se aportarían a una cuenta a nombre del trabajador abierta en una institución de crédito.

Así las cosas, pasemos al análisis de las disposiciones que interesan a nuestro estudio y que fueron reformadas el 24 de febrero de 1992; el artículo 40 de la Ley del INFONAVIT, del cual ya hemos visto parte de su evolución:

---

<sup>45</sup> Ley del INFONAVIT correlacionada. Cano Enrique Nicaolau. Themis, 9ª edición. México, 1995.

<sup>46</sup> DÁVALOS MORALES, José. Tópicos Laborales. Porrúa .México. 2000, p. 624.

*Artículo 40. “El trabajador que cumpla sesenta y cinco años de edad o adquiera el derecho a disfrutar una pensión por cesantía en edad avanzada, vejez, invalidez, incapacidad permanente total o incapacidad permanente parcial del 50% o más en los términos de la Ley del Seguro Social o de algún plan de pensiones establecido por su patrón o derivado de contratación colectiva, tendrá derecho a que la institución de crédito que lleve su cuenta individual de ahorro para el retiro le entregue por cuenta del Instituto, los fondos de la subcuenta de vivienda situándoselos en la entidad financiera que el trabajador designe, a fin de adquirir una pensión vitalicia o bien entregándoselas al propio trabajador en una sola exhibición.*

*Los planes de pensiones a que se refiere el primer párrafo serán solo los que reúnan los requisitos que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito público.*

*El trabajador titular de la cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro, deberá a la apertura de la misma designar beneficiarios. Lo anterior sin perjuicio de que en cualquier tiempo el trabajador pueda sustituir a las personas que hubiere designado, así como modificar, en su caso, la proporción correspondiente a cada una de ellas.*

*En caso de fallecimiento del trabajador, la institución de crédito respectiva entregará el saldo de la cuenta individual de ahorro para el retiro, a los beneficiarios que el titular haya señalado por escrito para tal efecto, en la forma elegida por el beneficiario de entre las previstas en este artículo. La designación de beneficiarios quedará sin efectos si el o los designados mueren antes que el titular de la cuenta.*

*A falta de los beneficiarios a que se refiere el párrafo anterior dicha entrega se hará en el orden de prelación previsto en el artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo.*

*El trabajador o sus beneficiarios, según corresponda, deberán solicitar por escrito a la institución de crédito la entrega de los fondos correspondientes, acompañando los documentos que señale al efecto la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.”<sup>47</sup>*

Como es posible apreciar, el nuevo artículo 40, contempla de una forma más concreta el destino de los recursos que acumulados, a favor del trabajador, esta vez en una cuenta individualizada y correspondiente al fondo nacional de la vivienda, y que administra una institución bancaria, para 1992 ya no existe más la disposición de recursos cada 10 años, como en 1972, ni se contempla en la Ley del INFONAVIT el pago de una cantidad adicional a la acumulada en el fondo para la vivienda como se establecía en 1982, salvo lo que dispone el artículo 141 de la Ley Federal del Trabajo, el cual a la fecha es vigente, en esta ocasión, las posibilidades se cierran y se concretan para aquellos que al momento del retiro, la incapacidad o la invalidez pudieran disponer de los recursos que en su caso tuvieran disponibles en su cuenta individual, dejando abierto también ese derecho a los beneficiarios que en caso de muerte del trabajador recibieran los fondos acumulados en la cuenta individual respecto del ahorro para la vivienda.

Así mismo resulta importante destacar que se modifican los artículos 41 y 59 de la Ley del INFONAVIT, los cuales establecían las reglas de los trabajadores que con 50 años de edad quedaran separados de un trabajo remunerado, y quienes hasta antes de esta reforma podía disponer del saldo a su favor en el fondo de vivienda, pues bien, es modificado en el sentido de que ya no se contempla la posibilidad de que el trabajador pueda acceder a su ahorro cuando haya sido separado de su empleo y es derogado el artículo 61 relativo a las reglas del trabajador jubilado también en aptitud de disponer de los recursos, esto último claramente regulado en el artículo 40.

---

<sup>47</sup> Decreto por el cual se reforma la Ley del INFONAVIT. Diario Oficial de la Federación, 24 de febrero de 1992.



En este contexto de cambios se avecinan nuevas reformas y una nueva Ley del Seguro Social, ya que el esquema del “SAR” surgido en 1992, no resultó aplicable más que hasta el tercer bimestre de 1997 cuando entró en vigor el sistema que a la fecha nos rige. Al respecto nos comenta María Ascensión Morales Ramírez; *“Por problemas tanto de tipo jurídico (al carecer de un marco regulatorio adecuado), como de tipo operativo (no se pusieron en práctica efectivamente cuentas individuales que reflejaran la propiedad de los trabajadores sobre tales recursos), y hasta de tipo financiero (pocos incentivos en el manejo de las cuentas individuales), resultó impracticable el SAR.”*<sup>48</sup>

Finalmente cabe mencionar que la reforma del 24 de febrero de 1992, modificó también el artículo 35 de la Ley del INFONAVIT, el cual establecía que la aplicación y entrega de las aportaciones relativas al ahorro para la vivienda deberían ajustarse a lo establecido en el artículo 141 de la Ley Federal del Trabajo, el cual contempla la devolución de las mismas en ciertos supuestos, sin embargo, el legislador determinó eliminar de la Ley esta posibilidad, puesto que se consideró que sería más costoso implementar un sistema para la devolución, que la cantidad que se devolvería, quedando entonces el artículo 35 de la siguiente manera:

*Artículo 35. “El pago de las aportaciones señaladas en la fracción II del artículo 29, será por bimestres vencidos, a más tardar el día diecisiete de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre de cada año.*

*Los patrones efectuarán las entregas de los descuentos a que se refiere el artículo 29, en la institución de crédito de su elección.”*<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> MORALES RAMÍREZ, María Ascensión. ¿Modernización en el sistema de pensiones mexicano? En: El Derecho Social en México a Inicios del siglo XXI. Universidad de Guadalajara. Porrúa. México. 2007, p.118.

<sup>49</sup> Decreto por el cual se reforma la Ley del INFONAVIT. *Ibidem*.

## 6. La reforma de 1994

En el año de 1994 y derivado del Decreto para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro del 22 de julio, fue reformada nuevamente la Ley del INFONAVIT en sus artículos 16 fracción XI; 23 fracción I tercer párrafo; 29 fracción II; 30 fracción I primer párrafo y fracción V segundo párrafo; 35 párrafo segundo, 38, 40 párrafos primero, segundo, cuarto y sexto; 43 primer párrafo y 55.

Es menester hacer notar que esta reforma se efectúa únicamente para armonizar con las disposiciones que derivaron del Decreto para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, con el cual se creó a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, y se abrió la puerta para que los recursos de las cuentas del “SAR”, pudieran disponerse para su inversión en entidades financieras, por lo que en ese sentido fueron modificadas las disposiciones antes señaladas, para ilustrar lo anterior, se cita la reforma efectuada al artículo 40 en torno al cual gira nuestra investigación, en la cual se destacan con negrillas las adhesiones al texto de 1992:

*Artículo 40. “El trabajador que cumpla sesenta y cinco años de edad o adquiera el derecho a disfrutar una pensión por cesantía en edad avanzada, vejez, invalidez, incapacidad permanente total o incapacidad permanente parcial del 50% o más en los términos de la Ley del Seguro Social o de algún plan de pensiones establecido por su patrón o derivado de contratación colectiva, tendrá derecho a que la institución de crédito o **autoridad financiera autorizada** que lleve su cuenta individual de ahorro para el retiro le entregue por cuenta del Instituto, los fondos de la subcuenta de vivienda situándoselos en la entidad financiera que el trabajador designe, a fin de adquirir una pensión vitalicia o bien entregándoselas al propio trabajador en una sola exhibición.*

*Los planes de pensiones a que se refiere el primer párrafo serán solo los que reúnan los requisitos que establezca **la Comisión del Sistema de Ahorro para el Retiro.***

*En caso de fallecimiento del trabajador, la institución de crédito o **entidad financiera** respectiva entregará el saldo de la cuenta individual de ahorro para el retiro, a los beneficiarios que el titular haya señalado por escrito para tal efecto, en la forma elegida por el beneficiario de entre las previstas en este artículo. La designación de beneficiarios quedará sin efectos si el o los designados mueren antes que el titular de la cuenta.*

*El trabajador o sus beneficiarios, según corresponda, deberán solicitar por escrito a la institución de crédito o a la entidad financiera autorizada la entrega de los fondos correspondientes, acompañando los documentos que señale al efecto la **Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.**<sup>50</sup>*

Es así, en este panorama, que tiene lugar en México la reforma de 1997, y el surgimiento del modelo de capitalización individualizada para el régimen pensionario y la entrada en vigor de la Ley del Seguro Social que hoy nos rige, y con ello una nueva reforma a la Ley del INFONAVIT misma que a continuación abordaremos brevemente a manera de preámbulo ya que la misma será analizada en el capítulo siguiente.

## **7. La reforma de 1997**

La reforma del 6 de enero de 1997 a la Ley del INFONAVIT, es en relación a nuestro estudio la que nos rige actualmente, sin embargo, antes de señalarla, conviene apuntar esta nueva reforma afectó los fondos de ahorro para la vivienda que desde 1992 estaban bien distinguidos de los fondos de retiro, tan es así, que el artículo 40, traza el destino de estos al

---

<sup>50</sup> Decreto para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Diario Oficial de la Federación, 22 de julio de 1994.

momento en que el trabajador deja de ser productivo, pero derivado de las previsiones nada alentadoras en materia pensionaria, se decide con la reforma a la ley de 1997 atentar contra el derecho del trabajador sobre los recursos de ahorro para la vivienda.

Así las cosas, hemos considerado resaltar algunos de los puntos negativos del seguro de retiro, contenidos en el *Diagnostico del Instituto Mexicano del Seguro Social, Seguridad y Solidaridad Social* del mes de marzo de 1995 citados por el Maestro Alberto Briceño:

- *“Existe un desequilibrio financiero en la prestación de los servicios médicos.*
- *El paulatino envejecimiento de la población, así como el incremento en su esperanza de vida, elevan los costos del sistema, haciendo más delicada la situación financiera.*
- *El sistema de financiamiento no estimula el crecimiento del empleo y los salarios. Así mismo inhibe el crecimiento de la cobertura y permite la subdeclaración especialmente entre la empresas pequeñas, por su difícil fiscalización.”<sup>51</sup>*

Es importante destacar esta situación, ya que si bien el objeto de estudio de esta tesis corresponde al Derecho Habitacional, éste está ligado y ha sido invadido por el derecho pensionario, ya que ante el nuevo sistema de seguridad social creado en 1995 y que rige desde 1997, el Gobierno Federal ante la inaplazable necesidad de cubrir los distintos seguros que contempla el Seguro Social, decidió dar una apertura total a la participación privada en los fondos de retiro, a efecto de canalizarlos a fondos de inversión, que les permitieran crecer para que entonces al momento del retiro, el trabajador tuviera capacidad de pensionarse dignamente, sin

---

<sup>51</sup> BRICEÑO RUIZ, Alberto. Ob. Cit., p.109.

embargo como lo analizaremos más adelante, esta voracidad pensionaria ha llevado al sistema a invadir áreas que si bien es cierto pertenecen a la seguridad social, son de naturaleza diversa y su fin es distinto al del retiro.

Es así como llegamos al 6 de enero de 1997, en la cual se reforma entre otras disposiciones al artículo 40 de la Ley del INFONAVIT, de cuya reforma surge el artículo octavo transitorio, el cual, de forma inconstitucional, priva de su ahorro a los trabajadores que optan por el retiro al amparo de la Ley del Seguro Social de 1973, situación que trasciende hasta nuestros días, pero que por ser esta la razón de nuestro estudio, analizaremos en el capítulo siguiente.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **MARCO JURÍDICO NACIONAL VIGENTE**

En este capítulo analizaremos las normas que actualmente nos rigen respecto al Derecho Habitacional pero más en concreto respecto a nuestro tema de estudio, que es la problemática de la regulación de la subcuenta de vivienda en la Ley del INFONAVIT, problemática que como veremos más adelante, deriva precisamente de deficiencias en la norma, las cuales lejos de proteger al trabajador, afectan su patrimonio.

#### **I. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Anteriormente ya hemos estado en posibilidad de analizar la evolución histórica de nuestra Constitución alrededor del Derecho Habitacional, revisamos como fue considerado como un derecho social y que fue nuestra Constitución la primera en el mundo en reconocerlo como tal.

Fruto de la primera revolución del siglo XX, nace la Constitución de 1917 que hoy nos rige, consagrando entre otras importantes garantías, la del derecho social a la vivienda; la vivienda obrera. Este importante derecho, después de las importantes reformas que hoy nos gobiernan, sigue vigente y bajo el artículo 123 apartado "A", Fracción XII y que es de suma importancia hacer referencia al mismo, pues recordemos que la Constitución es base de toda ley y reglamento.

##### **1. El artículo 123 apartado "A" fracción XII**

El artículo 123 constitucional regula el derecho de toda persona al trabajo socialmente útil y digno, en este artículo se consagran muchos de los derechos y garantías laborales de todo trabajador, diferenciando a los

trabajadores en general, y los trabajadores al servicio del Estado, regulando para ellos en dos apartados “A” y “B”.

Sin embargo sin desestimar todo lo establecido en el artículo 123, solo es de interés para nuestro estudio lo contenido en la fracción XII, ya que en ella se consagra el Derecho Habitacional; dicha fracción a la letra dice:

**Artículo 123.** *“Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la Ley.*

*El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:*

**A.** *Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:*

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

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

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

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

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

El artículo anterior en su fracción XII como lo hemos venido analizando, garantiza a favor del trabajador el acceso al derecho a una vivienda; el cumplimiento de este derecho, se ve dictado primeramente en los términos del primer párrafo de la fracción XII, la cual obliga al empleador a otorgar viviendas cómodas e higiénicas, sin embargo, esta obligación no recae directamente en el patrón tal y como lo analizamos en los antecedentes, sino que recae de forma socialmente solidaria también en el sector obrero y en el Gobierno.

En fin esta obligación que en apariencia es patronal, deberá cumplirse mediante la aportación de recursos a un fondo; *“Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.”* Es decir, el patrón no proporcionará de forma directa habitaciones, sino que, con la participación de los trabajadores y del gobierno, se constituirá un fondo de ahorro que permitirá que el trabajador, titular de la aportaciones patronales, obtenga un crédito barato y suficiente



para adquirir vivienda, y también con la participación del Estado, ya que será el promotor de la administración y creación del fondo a que se refiere, y del cual se trata en el párrafo siguiente de la fracción que nos ocupa.

*“Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda.”* Así inicia el párrafo segundo de la fracción XII del artículo 123 Constitucional en su apartado “A”, con el cual se complementa lo que antes mencionábamos, es decir la obligación de otorgar vivienda a los trabajadores, se vuelve una obligación socialmente solidaria, en la cual participan el gobierno, los patrones y el propio trabajador, tan es así que el organismo creado para la administración del fondo que permitirá otorgar vivienda a los trabajadores, es de carácter tripartita, es decir que los tres sectores toman decisiones en beneficio del trabajador.

Siguiendo en el estudio de los párrafos subsecuentes, encontramos otras disposiciones que si bien no dejan de ser importantes, actualmente no han trascendido en su aplicación, ya que por un lado nos refieren el establecimiento de hospitales, escuelas, enfermerías, edificios municipales a cargo del patrón para los casos de que las negociaciones se establezcan fuera de las ciudades, esta norma es un tanto letra muerta puesto que actualmente, la urbanización de zonas que antes se consideraban fuera de las ciudades ha crecido de forma acelerada y la convergencia de capitales para la construcción de hospitales, escuelas y demás, no ha corrido a cargo de solamente de los patrones, sino que del mismo Estado y de otro tipo de organizaciones lucrativas.

Finalmente se establece la prohibición del establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y casas de de juego de azar fuera del centro de trabajo, prohibición que llama un poco la atención pues ésta fuera del contexto de la fracción XII, pero que sin embargo no deja de ser coherente en su espíritu protector de los intereses del trabajador.

Es así como se encuentra regulada la base del derecho habitacional de los trabajadores, hemos de destacar que hasta este momento, no existe en la norma constitucional precepto alguno que señale que destino debe tomar el ahorro del trabajador para la obtención de vivienda, hemos de poner mucha atención en esto, ya que es la base para desentrañar la problemática que analiza esta breve investigación.

## **II. Ley Federal del Trabajo**

La Ley Federal del Trabajo, publicada el 1° de abril de 1970, es el segundo de los ordenamientos vigentes dentro del Derecho Habitacional y que nos hemos servido señalar en el presente y que es también base para la normativa que más adelante analizaremos, toda vez que como sabemos, es la que por fin llegó a regular en forma el derecho habitacional consagrando en la Constitución de 1917.

La Ley Federal del Trabajo, en el Capítulo III del Título Cuarto; “Derechos y Obligaciones de los Trabajadores y de los Patrones”, regula de los artículos 136 al 153 el Derecho Habitacional contenido en la fracción XII del artículo 123 constitucional; articulado que procedemos a analizar de forma breve y sucinta, pero concentrándonos en aquellos que atañen a nuestro tema.

Comenzamos con el artículo 136 el cual a la letra dice:

**Artículo 136.** *“Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, está obligada a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Para dar cumplimiento a esta obligación, las empresas deberán aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el cinco por ciento sobre los salarios de los trabajadores a su servicio.”*

Esta disposición es de suma importancia para nuestro estudio y en sí para todo el derecho habitacional, ya que si bien la misma transcribe en parte el precepto constitucional del primer párrafo de la fracción XII del artículo 123, también establece el monto que deberán aportar las empresas al fondo de ahorro, refiriendo un 5% sobre los salarios de los trabajadores, es así como se cumplirá el mandato establecido en la norma constitucional y en la ley que analizamos, aportando cantidades a favor de los trabajadores a un fondo de vivienda, del cual nos refiere el artículo 137 que a continuación se cita:

**Artículo 137.** *“El Fondo Nacional de la Vivienda tendrá por objeto crear sistemas de financiamiento que permitan a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, para la construcción, reparación, o mejoras de sus casas habitación y para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.”*

Este artículo antes citado nos señala el por qué y para qué del fondo de vivienda que se constituirá con las aportaciones del 5% sobre los salarios de los trabajadores, es una disposición importante, pues nos reafirma cual es el fin de estas aportaciones, que es el de mantener u obtener vivienda a favor de los trabajadores, facilitarles la obtención de un crédito para lograr el fin del mandato establecido en la Ley y en la Constitución.

Por otro lado, los artículos 138, 139 y 140, se refieren a la creación de la Ley que crea al Instituto encargado de administrar el fondo de vivienda.

Por su parte el artículo 141, como anteriormente hemos visto, encierra un gran misterio en torno a la devolución de los fondos acumulados para el ahorro de la vivienda de los trabajadores, mismos que ya no pueden

ser devueltos como este artículo establece, siendo, parcialmente letra muerta.

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

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

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

*III. En caso de que el trabajador hubiere recibido crédito del Instituto, las cantidades a que tuviere derecho en los términos de las fracciones anteriores, se aplicarán a la amortización del crédito, salvo en los casos de incapacidad total permanente o de muerte en los términos del artículo 145 si después de hacer la aplicación de dichas cantidades a la amortización del crédito quedare saldo a favor del trabajador se le entregará a éste el monto correspondiente.*

*Para la devolución de los depósitos y cantidades adicionales bastará que la solicitud por escrito se acompañe con las pruebas pertinentes.”*

En su primer párrafo establece la naturaleza de las aportaciones al fondo de vivienda, es decir, son gastos de previsión social, los cuales ya hemos definido anteriormente, pero que también reafirman que la propiedad de dichos fondos son por entero del trabajador. Por lo que se refiere a las fracciones subsecuentes, las mismas no se aplican a pesar de su vigencia, ya que el trabajador no puede disponer de sus depósitos al amparo de la norma vigente, como lo veremos más adelante a la luz del estudio del artículo 40 de la Ley del INFONAVIT.

El artículo 142, establece que la obligación de aportar al fondo de vivienda es extensiva a toda sucursal de la empresa o del empleador, es decir, debe aplicarse a todo patrón sin importar su estatus, nivel o ubicación.

Por otro lado el artículo 143 nos aclara cual es aquel salario en el cual se debe basar el patrón para hacer las aportaciones del 5% al fondo de vivienda, el cual es aquel que se constituye *con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, y las gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por sus servicios*. Del mismo modo establece que clase de prestaciones no están contempladas para integrar dicho salario

Lo que establece el artículo 144 es una cuota tope en relación al 5% que se establece en el artículo 136; dicho tope será el equivalente a diez veces el salario mínimo general del área geográfica de que se trate, es decir, ninguna aportación podría calcularse por encima de ese tope, sin embargo, la fracción II del artículo 29 de la Ley del INFONAVIT de la reforma de 1997, establece que para la integración y el cálculo de la base y límite superior salarial para el pago de las aportaciones se aplicará lo contenido en la Ley del Seguro Social, misma que en su artículo 28 establece un límite superior de 25 salarios mínimos y un límite inferior de un salario mínimo para determinar las bases de cotización y las cuotas.

Los artículos 145, 146 y 147, contienen disposiciones diversas, el primero refiere un seguro para el caso de que el trabajador acreditado por el INFONAVIT, sufriera de alguna incapacidad que le impidiera cumplir cabalmente con sus obligaciones de pago; el siguiente, excluye de tan importante derecho al trabajador doméstico, quien tristemente no tiene derecho a la vivienda; y el último reserva al Ejecutivo las modalidades para incorporar al INFONAVIT, a los deportistas profesionales y trabajadores a domicilio.

En el artículo 148 se establece la posibilidad de que el Ejecutivo Federal otorgue beneficios para aquellas empresas que no tengan ingresos ni capital suficientes para cubrir las aportaciones; el artículo 149 contempla para el INFONAVIT, facultades de planeación y distribución de capital para el financiamiento de programas de casas habitación destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

Los artículos 150 y 151 regulan a las empresas que otorgan en comodato o arrendamiento habitaciones para sus trabajadores, obligándolas aún con ello a realizar las aportaciones a que se refiere el artículo 136, de igual manera, se precisan las obligaciones de las partes en estos supuestos.

Finalmente los artículos 152 y 153, establecen la competencia jurisdiccional de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, para el caso de que existan conflictos entre los trabajadores y sus patrones o viceversa, relacionados con el cumplimiento de las obligaciones en materia habitacional para los trabajadores.

Como hemos apreciado, este es el marco vigente en que se desenvuelve el Derecho Habitacional en México a nivel de la Ley Federal del Trabajo, destacando de estas disposiciones los artículos 136, 137, 141 y como complemento el 143, ya que los mismos versan sobre los fondos que se constituyen a favor y en propiedad de los trabajadores, sus montos y la base para el cálculo de los mismos y lo más importante, la naturaleza destino y objetivo de los mismos.

### **III. Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores**

La Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, publicada en el Diario Oficial del la Federación el 24 de abril de 1972, es la que actualmente nos rige, sin embargo, para el objeto de estudio de la presente tesis su reforma más reciente es la del 6 de enero de 1997, la cual afectó entre otras disposiciones al artículo 40 y creó el octavo transitorio de esa reforma. Citando al maestro Néstor de Buen, la intención de esta reforma era *“hacerla compatible con las reformas a la LSS que dieron origen a las administradoras de fondos de retiro”*<sup>52</sup>

Pero vamos de forma ascendente en nuestro estudio por lo que primeramente haremos referencia a algunas disposiciones que son también de nuestro interés y vienen a colación para dilucidar mejor nuestro estudio, pasando después de forma inmediata y final al estudio del artículo 40 hoy vigente y que son sus efectos los que nos atañen en nuestro estudio.

Comencemos con el artículo 3° de la Ley el cual, es de importancia mencionar toda vez que nos indica cual es el objeto del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Instituto creado, recordemos, por mandato constitucional.

**Artículo 3o.** *“El Instituto tiene por objeto:*

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

*II.- Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:*

---

<sup>52</sup> DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo II. Porrúa. 16ª edición, México, 2005, p. 305.

*a).- La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas,*

*b).- La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y*

*c).- El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores;*

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

Es muy importante hacer notar que los recursos del fondo nacional de la vivienda, son de titularidad de los trabajadores, de modo tal que esos recursos son confiados al Instituto para un fin que es el de establecer un sistema de financiamiento que permita al trabajador obtener créditos destinados a la adquisición en propiedad de habitaciones, la construcción, reparación, ampliación y mejoramiento de estas y para el pago de pasivos por aquellos conceptos, ese es el objeto del instituto, su fin, el de que los trabajadores adquieran un lugar para vivir.

En ese orden de ideas, encontramos al artículo 29, el cual nos refiere las obligaciones de los patrones que ya antes habíamos repasado en la Ley Federal del Trabajo, sin embargo hemos de destacar lo que dispone este artículo e su fracción II, la cual a la letra dice:

**Artículo 29.** *“Son obligaciones de los patrones:*

*II. Determinar el monto de las aportaciones del cinco por ciento sobre el salario de los trabajadores a su servicio y efectuar el pago en las entidades receptoras que actúen por cuenta y orden del Instituto, para su abono en la subcuenta de vivienda de las cuentas individuales de los trabajadores previstas en los sistemas de ahorro para el retiro, en los términos de la presente Ley y sus reglamentos, así como en lo conducente, conforme a lo previsto en la Ley del Seguro Social y en la Ley Federal del*



*Trabajo. En lo que corresponde a la integración y cálculo de la base y límite superior salarial para el pago de aportaciones, se aplicará lo contenido en la Ley del Seguro Social.*

*Estas aportaciones son gastos de previsión de las empresas y forman parte del patrimonio de los trabajadores.”*

Es importante destacar en esta parte del artículo que parcialmente se cita, que el monto sobre el salario del trabajador, que es del 5%, también refiere la obligación de los patrones de aportar esa cantidad a favor del Instituto, la cual se verá reflejada en los resultados de la cuenta de vivienda que forma parte de la cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro, que comenzaría en total operación a raíz de la Ley del Seguro Social del 1997; cuenta en la que se irán acumulando las aportaciones del trabajador, aportaciones que integrarán el fondo nacional de la vivienda para los trabajadores, y que el Instituto administrará con la intención de que el trabajador pueda obtener una vivienda.

Por otro lado, en su segundo párrafo, la fracción II nos reitera la naturaleza de las aportaciones al fondo de vivienda, las cuales son gastos de previsión de las empresas, pero además recalca y *“forman parte del patrimonio de los trabajadores”* es muy importante recordar esto ya que como veremos adelante, el trabajador es afectado en su patrimonio de forma directa cuando se transfieren los fondos que en la cuenta de vivienda se han acumulado.

Siguiendo nuestro análisis nos encontramos con el artículo 37 de la Ley, el cual resulta un poco increíble y contradictorio, puesto que sus supuestos nunca se cumplirían a la luz del artículo 40 y el 8° transitorio de la misma ley tal y como se hace notar a continuación:

**Artículo 37.** *“El derecho del trabajador y, en su caso, de los beneficiarios, a recibir los recursos de la subcuenta de vivienda en los*

*términos descritos en el artículo 40, prescribe a favor del Fondo Nacional de la Vivienda a los diez años de que sean exigibles.”*

Este artículo establece la prescripción de los fondos titularidad de los trabajadores, a favor del Fondo Nacional de la Vivienda siempre que éstos no hayan podido disponer de los mismos de acuerdo a lo que marca el artículo 40, situación que resultaría aplicable para los trabajadores que cumplen con el requisito de la edad, pero no con las semanas de cotización para tener derecho a pensión, así mismo, como veremos a continuación, este artículo tampoco prevé que es lo que sucederá con aquellos trabajadores que se pensionen en términos de la Ley del Seguro Social de 1973, pues en conjunto con el artículo 8° transitorio, sus recursos serían aplicados, supuestamente al su pensión mediante una transferencia inconstitucional al Gobierno Federal.<sup>53</sup>

Siguiendo con el análisis de esta norma, nos encontramos con el artículo 40 de la Ley del INFONAVIT, del cual deriva la problemática que analizamos en la presente tesis, ya hemos visto la evolución histórica de esta disposición, pero cabe destacar que con la entrada en vigor del nuevo sistema de pensionario, y precisamente con este artículo, se desnaturaliza en parte la esencia del ahorro para la vivienda, ya que con esta disposición el ahorro para la vivienda viene a ser una cuenta de ahorro más, que tiene un doble objetivo el retiro y al vivienda, pero pasemos a citar esa disposición:

**Artículo 40.** *“Los fondos de la subcuenta de vivienda que no hubiesen sido aplicados de acuerdo al artículo 43 Bis, serán transferidos a las administradoras de fondos para el retiro para la contratación de la pensión correspondiente o su entrega, según proceda, en los términos de lo dispuesto por las Leyes del Seguro Social, en particular en sus artículos 119, 120, 127, 154, 159, 170 y 190, 193 y de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, particularmente, en sus artículos 3, 18, 80, 82 y 83.*

---

<sup>53</sup> Cabe mencionar que los trabajadores que cumplan la edad de retiro pero que no generen derecho a pensión, pueden disponer de sus recursos.

*A efecto de lo anterior, el trabajador o sus beneficiarios deberán solicitar al Instituto la transferencia de los recursos de la subcuenta de vivienda a las administradoras de fondos para el retiro. El Instituto podrá convenir con el Instituto Mexicano del Seguro Social los términos y requisitos para simplificar y unificar los procesos para autorizar la disponibilidad de los recursos a que se refiere el párrafo anterior.”*

Derivado de lo anterior, podemos distinguir dos supuestos, que es necesario mencionar, para no dejar espacio a confusiones, las cuales son muy frecuentes entre los ciudadanos y entre muchos juristas. El primer supuesto es el de los trabajadores pensionados o que opten por pensionarse al amparo de la Ley del Seguro Social de 1973, a quienes este artículo excluye. Segundo, los trabajadores que opten pensionarse al amparo de la Ley del Seguro Social vigente desde 1997, a estos últimos es a quienes está dirigido el artículo antes mencionado.

En ese orden de ideas, el artículo que analizamos, en su párrafo primero establece qué destino tomarán los recursos que no se hayan aplicado de acuerdo al artículo 43 Bis de la Ley, es decir que no hayan sido aplicados a la amortización de algún crédito para la obtención de vivienda, es decir, el objetivo principal del fondo de ahorro para la vivienda, que viene a ser la consecución del derecho social de la vivienda. Por ello, aquellos que no se hayan aplicado al fin para el cual se recaudaron, serán transferidos a la Administradora de Fondos para el Retiro para la contratación de una pensión o para su entrega, señala el artículo 40, es decir, se refiere a los trabajadores que se retiren de la vida laboral al amparo de la Ley del Seguro Social vigente, es decir, tendrán que invertir absolutamente todos los recursos que existan en su cuenta individual, sin importar su procedencia, naturaleza o fin a la contratación de una pensión en forma de renta vitalicia o retiros programados, al respecto se hace notar que el trabajador, que se encuentre atado a las leyes pensionarias vigentes, tendrá que elegir, por obtener una vivienda digna, o bien por obtener una mejor pensión para el

momento en que se retire, o bien, obtener vivienda sacrificando para su retiro una mejor pensión.

Recordemos que el nuevo sistema de pensiones deja en manos del trabajador su futuro pensionario, depende del trabajador el costearse su pensión, retirando el Estado su manto protector, o limitándolo al otorgamiento de pensiones miserables para aquellos que no puedan costearse un retiro digno, pero en fin, ese caso no es nuestro objeto de estudio, ni lo es evidenciar las carencias del nuevo sistema pensionario, nuestro objeto, es ocuparnos del aquellos trabajadores, que líneas arriba, decíamos excluye este artículo, y nos referimos a los trabajadores que en términos del artículo 3° transitorio de la Ley del Seguro Social vigente decidieron, o deciden retirarse al amparo de la Ley anterior es decir la del Seguro Social de 1973.

Es el caso que los trabajadores que se encontraban inscritos al amparo del régimen pensionario de 1973, y al entrar en vigor el nuevo sistema de pensiones, aportaron recursos al fondo de vivienda como todo trabajador, sin embargo, éstos, que optaron por hacer uso de sus derechos anteriores (la mayoría), se ven afectados por esta disposición que los excluye y la cual no aplica en su caso particular, ya que estos trabajadores no tiene necesidad de contratar una pensión “privada” para vivir sus días de retiro, ya que se benefician del sistema anterior de pensiones, en el cual, es el Instituto Mexicano del Seguro Social, quien se encarga de financiar las pensiones de esos asegurados, obteniendo el Instituto para sí parte de los recursos que se acumularon en la cuenta individual, para así poder amortizarlas.

Previendo lo anterior, el Congreso tuvo a bien regular esta exclusión derivada del artículo 40 de la Ley del INFONAVIT que derivó entre otras reformas en la expedición del artículo 8° Transitorio de la reforma del 6 de enero de 1997 a la Ley de referencia y el cual a la letra dice:

**OCTAVO.** *“Los trabajadores que se beneficien bajo el régimen de la Ley del Seguro Social vigente hasta el 30 de junio de 1997, además de disfrutar de la pensión que en los términos de dicha ley les corresponda, deberán recibir en una sola exhibición los fondos acumulados en la subcuenta de vivienda correspondientes a las aportaciones acumuladas hasta el tercer bimestre de 1997 y los rendimientos que se hubieran generado. Las subsecuentes aportaciones se abonarán para cubrir dichas pensiones.”*

Este artículo, curiosamente ensamblado hace creer que el trabajador al que nos referíamos anteriormente; es decir el que retirado al amparo de la Ley del Seguro Social de 1973, podrá disponer de su fondo de ahorro para la vivienda, esto es correcto, pero recordemos que en 1992, con la entrada en vigor del “SAR”, la cuenta individual habitacional, cambió su denominación a “subcuenta vivienda” y sus recursos fueron depositados a una cuenta bancaria elegida por el patrón, a estos recursos se refiere ese artículo e incluso a los anteriores, pues bien, el trabajador al pensionarse bajo los derechos de la Ley del Seguro Social de 1973, podrá recibir esos recursos en una sola exhibición, sin embargo, en la última frase del artículo que analizamos, establece *“Las subsecuentes aportaciones se abonarán para cubrir dichas pensiones.”* Esto es que los recursos del fondo de vivienda, aportados por estos trabajadores, desde el 1 de julio de 1997 en adelante; es decir los recursos acumulados ya bajo el nuevo sistema pensionario; serán transferidos, supuestamente para abonar las pensiones de que disfrutaban.

De acuerdo a lo dispuesto en la última parte del artículo 8° Transitorio antes citado, los recursos que se acumulan en la subcuenta de vivienda de los trabajadores que opten retirarse al amparo de la Ley del Seguro Social de 1973, serían abonados para amortizar el costo de su pensión, sin embargo esos recursos no son aplicados para ese fin, ya que los mismos son transferidos al Gobierno Federal, sin existir disposiciones legales que especifiquen lo que implica dicha transferencia, ni se establece

que los mismos se sean directamente aplicados al financiamiento de las pensiones, situación que más adelante señalaremos y demostraremos con pruebas forenses, que evidencian que el Gobierno Federal ha estado utilizando de forma discrecional e indebida el ahorro para la vivienda de los trabajadores.

#### **IV.- Ley del Seguro Social**

La Ley del Seguro Social vigente, es señalada brevemente en este apartado con la intención de complementar el marco jurídico en el cual se presenta esta problemática que deriva del artículo 40 de la Ley del INFONAVIT, y su reforma del 6 de enero de 1997 y su artículo 8° transitorio.

Primeramente es menester señalar que esta Ley de acuerdo al artículo 3° transitorio de su expedición permite la subsistencia del sistema pensionario anterior para aquellos trabajadores que generaron derechos cuando estuvo vigente la Ley del Seguro Social de 1973, al respecto se cita aquella disposición:

***TERCERO.*** “Los asegurados inscritos con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de esta Ley, así como sus beneficiarios, al momento de cumplirse, en términos de la Ley que se deroga, los supuestos legales o el siniestro respectivo para el disfrute de cualquiera de las pensiones, podrán optar por acogerse al beneficio de dicha Ley o al esquema de pensiones establecido en el presente ordenamiento”

Recordemos que bajo la Ley de Seguro Social de 1973, el trabajador pensionado se regía por un sistema de reparto, el cual se modificó por un sistema de capitalización individualizada. “La diferencia ente el sistema de reparto y el de capitalización individual, radica en que el funcionamiento de este último no depende de la evolución de las características demográficas de la población (incremento en la esperanza de

*vida, tasa de crecimiento de la población etcétera), que es una variable que no se puede modificar a voluntad en periodos relativamente cortos y que fue la buena medida propició la crítica situación por la qua atravesaba el instituto*<sup>54</sup> (y que sigue atravesando).

Cabe destacar que el sistema de capitalización individual funciona con base en aportaciones periódicas que hacen los asegurados a una cuenta individual<sup>55</sup> esa cuenta individual creará un fondo que se verá afectado gracias al manejo que de él haga la empresa de administración (AFORE), con la intención de que al final de la vida laboral del trabajador, éste cuente con dinero suficiente para poder costearse a sí mismo una pensión.

El nuevo sistema pensionario vigente desde el 1 de julio de 1997, afectó en mayor medida a los seguros de invalidez y vida, contenidos en el Capítulo V de la Ley, esto significó que las cotizaciones obrero-patronales, al igual que las aportaciones del Estado destinadas a esta finalidad, quedaran incorporadas al seguro de retiro, ya sea por cesantía en edad avanzada o por vejez, seguro que formará parte de una subcuenta del fondo de retiro para el ahorro de los trabajadores en general. Con base en ello, el trabajador podrá recibir, en lugar de una pensión el pago de una renta vitalicia.<sup>56</sup>

Por otro lado, es menester señalar, que con el cambio de régimen, la carga del pago de las pensiones otorgadas al amparo de la Ley del Seguro Social de 1973, seguirá siendo a cargo del Gobierno Federal, ya que estas no serán financiadas por el total de los recursos que los trabajadores hayan acumulado en su cuenta individual, tal y como lo establece el artículo 12° transitorio de la Ley del Seguro Social.

---

<sup>54</sup> AVENDAÑO CARBELLIDO, Octavio. Ob. Cit., p. 22.

<sup>55</sup> Cfr. Ídem.

<sup>56</sup> Cfr. BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Derechos del Pensionado y del Jubilado. Cámara de Diputados, LVII Legislatura. UNAM, México, 2000, p. 53.

**DUODÉCIMO.** *Estarán a cargo del Gobierno Federal las pensiones que se encuentren en curso de pago, así como las prestaciones o pensiones de aquellos sujetos que se encuentren en período de conservación de derechos y las pensiones que se otorguen a los asegurados que opten por el esquema establecido por la Ley que se deroga.*

Esto quiere decir que aquellos trabajadores que optando por retirarse al amparo de la Ley anterior (1973) disfrutarán de esas prestaciones la cuales correrán a cargo del Gobierno Federal, y que además se amortizarán con parte de los recursos que acumularon en su cuenta individual. Al respecto se cita el artículo 13º transitorio de la Ley del Seguro Social:

**DECIMO TERCERO.** *“Por cuanto hace a los fondos de los trabajadores acumulados en las subcuentas de retiro se estará a lo siguiente:*

**a)** *Los sujetos que se encuentren en conservación de derechos y que se pensionen bajo el régimen de la Ley anterior, recibirán además de la pensión que corresponda, sus fondos acumulados en la subcuenta del seguro de retiro en una sola exhibición.*

**b)** *Los sujetos que lleguen a la edad de pensionarse por cesantía en edad avanzada y vejez bajo la vigencia de esta ley pero que opten por lo beneficios de pensiones regulados por la Ley anterior, recibirán la pensión indicada bajo los supuestos de la Ley que se deroga y además los fondos que se hubieran acumulado en su subcuenta del seguro de retiro. Los acumulados en los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez serán entregados por las Administradoras de Fondos para el Retiro al Gobierno Federal.”*



Así pues este breve análisis tiene por objeto, dejar bien demarcado el escenario en el cual viene a surtir efectos el artículo 40 de la Ley del INFONAVIT, el cual está diseñado para aplicar dentro del nuevo sistema, en el cual como hemos visto, el trabajador debe ahorrar lo más que pueda en su cuenta individual, incluso en la subcuenta de vivienda que contiene el ahorro del fondo de vivienda, ya que éste servirá para que el trabajador en caso de que no opte por la procuración de su derecho de vivienda, o bien obtenga un remanente en este ahorro, estos fondos que al subsistir ya de forma inútil, serán aplicados para que el trabajador obtenga una mejor pensión en forma de renta vitalicia o retiro programado.

De ese modo es como situamos a los trabajadores que decidieron retirarse al amparo de la Ley del Seguro Social de 1973, en este escenario, donde encontramos el repliegue del Estado ante el Derecho de la Seguridad Social, mercantilizándolo, alegando siempre, crisis gravísimas que amenazan con derribar al Instituto Mexicano del Seguro Social, y con ese pretexto, se determina aminorar el costo de las aproximadamente 3 085 046<sup>57</sup> (Tres millones ochenta y cinco mil cuarenta y seis) pensiones que dependen del Gobierno Federal, para lo cual, se determinó establecer el ya analizado artículo 8° transitorio de la reforma del 6 de enero de 1997 a la Ley del INFONAVIT, o al menos eso puede deducirse, tal y como veremos en el capítulo siguiente, en el cual, analizaremos brevemente la crisis pensionaria del IMSS, la cual podemos pensar de acuerdo a lo que en la Ley se establece, es el motivo por el cual se determinó desde 1997, transferir el fondo de vivienda de los pensionados al amparo de la Ley del Seguro Social de 1973, fue supuestamente para contribuir al financiamiento de las pensiones de que disfrutaban, sin embargo como lo veremos en su momento, y a nuestro parecer dicha situación no va conforme a los principios constitucionales, situación que fue respaldada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

---

<sup>57</sup> INEGI Población derechohabiente. IMSS

<http://www.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=emp28&s=est&c=25728>

## **V.- Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro**

Finalmente analizamos en este capítulo brevemente la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, sólo para ubicar en el contexto al trabajador víctima de la problemática que analizamos en nuestra investigación.

Esta Ley rige el Sistema de Ahorro para el Retiro, que es el nuevo régimen de pensiones, en materia de aportaciones que servirán para cubrir el ramo de cesantía en edad avanzada y vejez, como ya lo hemos venido mencionando, este régimen tiene la finalidad de hacer más efectivo y costeable el sistema pensionario, dejando que el trabajador mediante una Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE), maneje sus recursos al efecto que en el futuro tenga una pensión digna, sistema que según las proyecciones más recientes indican que no será suficiente e incluso generaría una crisis pensionaria en México.

En fin la Ley del SAR nos es de interés en el sentido que ya antes hemos comentado, ya que el supuesto de nuestro estudio se desarrolla en medio de un sistema agresivo y neoliberal, dejando a un número nada pequeño de trabajadores, a merced del mismo, que optan en derecho por un régimen más social y mejor adecuado a sus intereses.

Así las cosas, es menester proseguir en nuestro estudio para desentrañar la problemática que deriva de la reforma del 6 de enero de 1997 al artículo 40, problemática suscitada por una aparente crisis de las pensiones<sup>58</sup> su imposible mantenimiento y un decadente Instituto Mexicano del Seguro Social.

---

<sup>58</sup> Nos referimos a las pensiones otorgadas al amparo de la Ley del Seguro Social de 1973, ya que en la actualidad resultan bastante escasos los casos de pensiones al amparo del nuevo régimen.

## CAPÍTULO TERCERO

### LA PROBLEMÁTICA DEL FINANCIAMIENTO DE LAS PENSIONES DEL SEGURO SOCIAL

En el presente capítulo, analizaremos la problemática del financiamiento de las pensiones de retiro otorgadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, sin embargo, hay que aclarar que el presente trabajo de tesis no trata de desentrañar el problema financiero del IMSS, ni propone una alternativa para su saneamiento financiero, no perdamos de vista el punto central de nuestra tesis, que es la problemática que deriva de la reforma del 6 de enero de 1997 al artículo 40 de la Ley del INFONAVIT misma que dio origen al artículo 8° Transitorio que ya hemos señalado antes.

#### I. El costo de las pensiones

¿Por qué tocar un problema que parece muy distinto al que hemos venido tratando? Pues es el caso que no es del todo ajeno, recordemos lo que establece el artículo 8° Transitorio del decreto del 6 de enero de 1997 de la reforma a la Ley del INFONAVIT, en su última parte:

**OCTAVO. Los trabajadores que se beneficien bajo el régimen de la Ley del Seguro Social vigente hasta el 30 de junio de 1997, además de disfrutar de la pensión que en los términos de dicha ley les corresponda, deberán recibir en una sola exhibición los fondos acumulados en la subcuenta de vivienda correspondientes a las aportaciones acumuladas hasta el tercer bimestre de 1997 y los rendimientos que se hubieran generado. Las subsecuentes aportaciones se abonarán para cubrir dichas pensiones.**

Este artículo establece que los recursos de vivienda ahorrados por los trabajadores de julio de 1997 a la fecha en que se retiren por el

antiguo régimen pensionario, serán abonados para cubrir dichas pensiones, es decir, las pensiones otorgadas al amparo de la Ley del Seguro Social de 1973, esto debemos entenderlo a la luz de la siempre insuficiente capacidad del Gobierno Federal para costear las pensiones del sistema de reparto, y quien está obligado a costearlas tal y como se señaló anteriormente citando al artículo duodécimo de la Ley del Seguro Social Vigente.

Es en este panorama que tratamos de entender el por que los recursos del fondo de ahorro para la vivienda, pasaron de tener el objeto de proporcionar al trabajador una vivienda digna a través de diversos instrumentos financieros, además de generar a su favor un ahorro real, a ser simplemente parte complementaria para el fingido financiamiento de una pensión; situación que demostraremos más adelante.

Es así como derivado del alto costo de las pensiones otorgadas por el IMSS, y en parte por el nuevo sistema pensionario, que se buscan más recursos para poder satisfacer las necesidades del tan quebrantado Instituto, pero bien pasemos brevemente a dar un panorama general y de forma sucinta el por qué del destino de los recursos que son nuestro objeto de estudio. Dice Néstor de Buen Lozano refiriéndose al nuevo modelo pensionario de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) *“Desde luego una consecuencia principal ha sido que el IMSS ha perdido mucha de su capacidad económica lo que provoca muchas cosas negativas”*<sup>59</sup>

El costo de las pensiones es altísimo y según los informes oficiales y las declaraciones de los altos funcionarios del Instituto, son prácticamente insostenibles desde hace ya varias décadas; recordemos que recientemente los primeros días de noviembre del año 2010 durante la 101 Asamblea Ordinaria del IMSS, el director del Seguro Social Daniel Karam Toumeh, en un comunicado, expuso que; *“La situación del IMSS es la más*

---

<sup>59</sup> DE BUEN LOZANO, Néstor. La decadencia de la Seguridad Social Mexicana. Porrúa, México, 2010, p. 33.

*delicada de toda su historia*<sup>60</sup>, exagerando que los pasivos del Instituto equivalían a un 56% del producto interno bruto, y señaló que *“El tiempo se acorta y pronto será el año en el que las reservas financieras destinadas para el pago del régimen de jubilaciones y pensiones se agoten”*<sup>61</sup>, para unos días después retractarse y decir que el IMSS no dejaría de pagar pensiones ni jubilaciones y que las mismas estaban garantizadas.

Muchas veces el tema del financiamiento de las pensiones y en general de todo el IMSS y las prestaciones que este proporciona en base a la seguridad social son, muchas veces utilizadas para la arenga política o para desatar suspicacias en el panorama político-económico.

¿Pero cuál es el costo de las pensiones? Como dijimos no vamos a tratar a fondo este tema pero es suficiente saber cuánto dinero invierte el Gobierno Federal para el financiamiento de las pensiones de seguridad social, y a cuánto ascienden éstas.

De acuerdo a las propias cifras del IMSS, éste, actualmente cuenta al mes de julio de 2011 con aproximadamente 2,846,755 pensionados y jubilados<sup>62</sup>, de cuyas pensiones ascienden a cerca de \$27,397.5 Millones de Pesos de los cuales \$4,787.5 Millones de Pesos son aportados de forma directa por el Gobierno Federal, y el resto por los trabajadores y del presupuesto que le es asignado al propio Instituto.<sup>63</sup>

Al respecto conviene citar a Ángel Ruiz Moreno, quien en apoyado en la Conferencia Magistral del maestro Pedro Ojeda Paullada, en la Asamblea Nacional de la Academia Mexicana de Derecho de la Seguridad Social del 23 de noviembre del año 2000, nos proporciona algunas cifras,

---

<sup>60</sup> MARTÍNEZ, Nurit. IMSS: Ya no hay para pensiones. El Universal.

<http://www.eluniversal.com.mx/primera/35807.html> , 4 de noviembre de 2010.

<sup>61</sup> Ídem.

<sup>62</sup> Reporte de Gestión Nacional 53 Enero 2007- Junio 2011. <http://www.imss.gob.mx>

<sup>63</sup> Magnitud y costo del personal jubilado y pensionado. <http://www.imss.gob.mx>

que aunque del año 2000 consideramos son ilustrativas en cuanto a sus comparaciones y porcentajes, y que conviene destacar; “En el año 2000, el gasto destinado a la seguridad social asciende a 98 053.1 millones de pesos, y de los recursos, el 55.7% se destinó al pago de pensiones en curso de pago; el 43.0% a la rama del seguro de enfermedades y maternidad; y el 1.3% restante, al seguro de invalidez y vida.<sup>64</sup>

Como podemos apreciar, el financiamiento de las pensiones, siempre representa una cantidad elevada de recursos y es por ello que el Gobierno Federal busca la manera de hacer frente a esa carga, pero como veremos en el capítulos siguiente, no siempre se obedece la norma, además de existir violaciones a la Carta Magna y a los derechos de los trabajadores, sin mencionar el menoscabo a su patrimonio, además de la destrucción del derecho a la vivienda como derecho social, convirtiéndolo en una mercancía o en un simple fondo de amortización pensionaria.

## **II. La crisis del Instituto Mexicano del Seguro Social**

Mucho se ha hablado y mucho se continúa diciendo que el Instituto Mexicano del Seguro Social está en crisis, y en efecto, podemos decir que la seguridad social en México, siempre se ha modificado para salir de las crisis que a lo largo de su historia han surgido, sin embargo, parece que aquella seguridad social solidaria que fuera fruto de la lucha revolucionaria, se desvanece como un producto más del mercado financiero, desprotegiendo a la clase trabajadora y en nuestro caso particular, privándole de una vivienda digna o bien, privándole del justo ahorro, producto de su trabajo y que acumuló en su fondo de ahorro para la vivienda.

Pero pasemos a analizar brevemente esta crisis, de que se trata, y el por qué está ligada a nuestro tema, no olvidemos que es por ello que se

---

<sup>64</sup> RUIZ MORENO, Ángel Guillermo. Nuevo Derecho de la Seguridad Social. Porrúa. 9ª edición. México, 2005, p. 199.

echa mano de los ahorros de los trabajadores, en una artera violación de sus derechos y de su patrimonio, para aplicar supuestamente esos recursos al pago de sus pensiones.

*“El IMSS se creó con el propósito de otorgar bienestar y protección a los trabajadores mexicanos y a sus familias, en una época en la que la economía estaba pasando de una etapa agrícola a una industrial, el país en su conjunto estaba saliendo de la primera ola y entrando en la segunda”<sup>65</sup>*; la crisis del Seguro Social surge con los cambios sociales de la segunda mitad del Siglo XX, la explosión demográfica, la sobrepoblación de los núcleos urbanos, el ingreso de nuestra sociedad a un capitalismo más agresivo, la bandera de la modernidad, el desarrollo y el progreso, hacen a un lado al Estado y a la sociedad solidaria, convirtiendo, a la de por sí endeble seguridad social, en una mercancía más en el mercado, quien pueda pagarla, podrá gozar de ella.

Al respecto nos comenta, Aleida Hernández Cervantes; *“los procesos de modernización sesgados hacia la eliminación de las instituciones de protección social, configuran el contexto general de las tendencias mundiales en las que se circunscriben los sistemas de pensiones de la seguridad social, dicho contexto mundial, es marco fenomenológico que ha servido de base para las discusiones y planteamientos concretos que en materia de reforma de pensiones, se han venido formulando y materializando en muchos países del orbe”<sup>66</sup>* y en efecto, como sabemos, con la aparición del las AFORES, y el nuevo sistema pensionario de capitalización individualizada, el sistema pensionario de seguridad social, pasa de ser un sistema solidario, en el cual participan Estado, capital y trabajo, a un producto más del mercado financiero, en el cual el trabajador

---

<sup>65</sup> GARCÍA MORENO, Salvador Milanés. Nuevo Esquema de Pensiones. COPARMEX (Compilador). Reforma Estructural del la Seguridad Social. Colección Ensayos Jurídicos. Themis. México, 1997, p.37.

<sup>66</sup> HERNÁNDEZ CERVANTES, Aleida. La seguridad Social en Crisis. Porrúa. México, 2008, p. 60.

de acuerdo a sus méritos remuneratorios podrá o no, tener acceso a un retiro digno, y no solo eso, sino que podrá optar por retirarse de una mejor manera, o bien adquirir vivienda, puesto que en este sistema se apuesta la vivienda para tener un mejor retiro, perdiéndose de vista el derecho a la vivienda.

Así mismo, derivado de estas tendencias de la aldea global, las instituciones de seguridad social se van debilitando, cediendo terreno en el ámbito de la seguridad social a las sociedades de carácter mercantil, hoy venden pensiones y vivienda, mañana se harán cargo del resto de los seguros que amparan nuestros institutos de seguridad social echando abajo el origen social y solidario que es raíz de la seguridad social.

Debemos entender que la crisis del Seguro Social no es exclusiva de nuestro país, actualmente en el mundo los sistemas de pensiones están cambiando de acuerdo a las nuevas tendencias económicas mundiales, algunos con mayor éxito que otros, y sobre todo en los regímenes similares al nuestro; *“La mayoría de los regímenes de pensiones, tuvieron como eje rector el principio de la solidaridad, traducido en el sostén de los jubilados por los trabajadores activos; además el estado otorgaba una función redistributiva a los sistemas de pensiones. A medida de que estos regímenes maduraron fueron presentado una serie de problemas internos... como el envejecimiento poblacional y su deficiente administración generó muchas pérdidas; esto propició un blanco oportuno para los interesados en convertir la seguridad social, en un asunto de interés privado.”*<sup>67</sup>

Pero ¿Qué es lo que pasa con el Instituto Mexicano del Seguro Social? Sin duda alguna al ser la institución de seguridad social más importante del país, ha resentido esta investida que amenaza su existencia como tal, sin embargo, nos encontramos ante un colapso financiero de la

---

<sup>67</sup> Ibídem. p. 61-62.



institución, o al menos eso es lo que pregonan desde hace ya más de 15 años sus dirigentes.

Nos señala León Magno Meléndez refiriendo una entrevista efectuada; el 3 de abril de 1995 para la revista *Época* núm. 200; a Genaro Borrego Estrada quien fuera Director del Instituto Mexicano del Seguro Social, explicando algunas de las causas que originaron la debacle financiera del IMSS:

*“1. Un déficit de alrededor de 1,000 millones de pesos, en el ramo de seguro de Enfermedades y Maternidad.*

*2. Disparamiento de las pensiones del Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte.*

*3. La inequitativa y prejuiciosa estructura de la rama del Seguro de Riesgos de Trabajo, al no reconocer diferencias en la prevención de riesgos en las empresas de la misma actividad, no ofreciendo incentivos para la modernización.*

*4. El alto costo operativo del Sistema de Ahorro para el Retiro de 1992.*

*5. El alto costo operativo del ramo de Guarderías, resultando aún más caro que las guarderías privadas.*

*6. Pérdidas millonarias ocasionadas por el Sistema Nacional de Tiendas IMSS.*

*7. Déficit por más de ocho mil millones de pesos, por concepto mantenimiento de sus cuatro centros vacacionales, los cuales no eran altamente rentables, a excepción de Oaxtepec.*

8. *La incosteabilidad de los servicios que brindaron las funerarias que eran por demás ineficaces.*

9. *Los centros comunitarios de seguridad social son ya obsoletos y carentes de utilidad para las necesidades actuales de la colectividad usuaria.*

10. *La ineficacia operacional de la administración de recursos del IMSS, que resulta en ocasiones semi-automatizada y expuesta a errores, ya que a veces es operada en forma manual.*

11. *Los trabajadores jubilados del IMSS poseen un sistema de jubilaciones y pensiones por servicio claramente desfinanciado.*

12. *El desabasto de medicamentos, debido a los fuertes desequilibrios en la demanda y existencia de productos.*<sup>68</sup>

Así mismo nos señala el mismo León Magno Meléndez que otros de los motivos de la crisis del IMSS, se debió al incremento de afiliados y la demanda de servicios que estos nuevos afiliados demandaron de éste, así mismo la falta de pago de las cuotas obrero patronales, y el incremento de patologías crónicas degenerativas.<sup>69</sup>

Siguiendo la misma idea, Néstor de Buen, nos dice efusivamente que en 1995 durante la crisis económica, que también sufrió el Seguro Social, se emitió un diagnóstico, que ya antes señalamos en parte, pero nos dice este destacado jurista, que *“las pobrezas del IMSS se deben, sobre todo , al empobrecimiento de los salarios ordenando desde las alturas; al feroz desempleo sustituido por una economía informal no contributiva; a la inflación que encarece los insumos y como consecuencia del*

---

<sup>68</sup> Época, Revista número 200, entrevista a Genaro Borrego Estrada, 3 de abril, México, 1995. Citado por Meléndez George León Magno. Ob. Cit., p. 96-97.

<sup>69</sup> Ídem. p. 98.

*empobrecimiento vertical de la sociedad, a la mayor exigencia de servicios, ya que nadie está ahora en condiciones de pagar sus propios médicos.*<sup>70</sup>

En fin esa es la crisis que el Seguro Social viene arrastrando al menos desde la última década, a la fecha no podemos decir que la crisis haya menguado o bien que cada vez es mayor, al respecto nos permitimos citar parte del discurso del Director General del IMSS Daniel Karam Toumeh del 23 de noviembre de 2010, discurso que causó gran alboroto y polémica, ya que se refería de forma escandalosa a la crisis del Seguro Social:

*“Durante la administración del Presidente Calderón, se dio un importante paso al modificarse el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de nuestros trabajadores del Seguro Social.*

*Con ello, se logró mirar al futuro de la institución con renovado optimismo, toda vez que los nuevos colaboradores que se integran a trabajar al IMSS, lo hacen con cuentas individuales y autofinanciables para su retiro.*

*Hemos logrado avances significativos. Sin embargo, la situación financiera que hoy vive el IMSS es la más delicada de toda su historia.*

*Por un lado, el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los propios trabajadores del Instituto que fueron contratados antes de 2008, implica una presión financiera equivalente a casi 11 puntos del Producto Interno Bruto (PIB)*

*Y por otra parte, tenemos un problema aún mayor que tiene que ver con los ingresos que, por ley, se obtienen para solventar el gasto de los seguros médicos.*

---

<sup>70</sup> DE BUEN LOZANO, Néstor. Seguridad Social. Porrúa. 2ª edición. México, 1999, p. 270.

*En este caso, el déficit proyectado alcanza ya los 45 puntos del PIB.*

*El riesgo es real. De no hacer cambios al sistema, en el corto plazo, veremos comprometida nuestra capacidad para atender las necesidades de servicio de nuestra derechohabencia.*

*Por ello, hemos planteado transferir el excedente de las reservas de los seguros superavitarios a aquellos que son deficitarios. En concreto, se trata de que los seguros de Invalidez y Vida y de Riesgos de Trabajo, no generen recursos ociosos que podrían utilizarse para atender las demandas de salud de la derechohabencia.<sup>71</sup>*

Como podemos apreciar, según los directivos del Seguro Social, este se encuentra frecuentemente en crisis y a punto de no poder cumplir con sus funciones para con los afiliados, los pensionados, sus propios trabajadores y jubilados, al grado que Seguro Social, echa mano ahora de otros fondos y reservas que destinados para ciertos fines, se aplican para satisfacer las necesidades más urgentes, como el pago de pensiones y medicamentos, no hay dinero que alcance ni funcionario que logre sanear al Seguro Social.

Es por eso que podemos relacionar directamente la crisis del IMSS, como un factor por el cual los recursos del fondo de ahorro para la vivienda acumulados de 1997 a la fecha, sean transferidos al Gobierno Federal, supuestamente para amortizar las pensiones de que disfrutaban aquellos trabajadores que optaron retirarse al amparo del régimen establecido por la Ley del Seguro Social de 1973; transferencia justificada por un desesperado intento de financiar las pensiones o un despojo

---

<sup>71</sup> Discurso de 3 de noviembre de 2010 del Director General del Seguro Social Daniel Karam Toumeh. <http://www.imss.gob.mx/comunicacion/discursos2010.htm>

inconstitucional y violatorio de los derechos de seguridad social del trabajador.

Finalmente, recordemos que el IMSS, no está en crisis per se, sino que se trata de los efectos del cambio global de la seguridad social, o bien de la extinción de esta, ya que con los nuevos esquemas y regímenes de seguridad social, se pierden los principios que le dieron origen, como la subsidiariedad, universalidad, integridad, igualdad, unidad de gestión, inmediatez, irrenunciabilidad y participación, sin ellos, pero particularmente sin el principio de la solidaridad, no hay seguridad social.<sup>72</sup>

### **III. Las alternativas de solución**

La crisis que enfrenta el Seguro Social es un punto de estudio muy complejo, y tanto lo son sus posibles alternativas de solución, y no es nuestra intención desentrañar las tal vez cientos de posibilidades e ideas novedosas que pudieran lograr que la Seguridad Social en México se restablezca o se restaure para beneficio de todos, sin embargo, es importante tocar el tema ya que dentro de las alternativas de solución encontramos que se encuentra nuestro punto de estudio, y este forma parte de lo que entendemos como una alternativa de solución que ya está aplicándose desde el 6 de enero de 1997 y más en perjuicio que en beneficio de los trabajadores.

En ese orden de ideas, procedemos a enunciar algunas de las alternativas de solución en general de los sistemas de pensiones, recurriendo a la obra de Aleida Hernández Cervantes quien nos señala de acuerdo a la Conferencia Interamericana de Seguridad Social las siguientes alternativas de solución:

---

<sup>72</sup> DE BUEN LOZANO, Néstor. Ob. Cit., p. 272-273.

- *“La disminución de las tasas de contribuciones. Es una política propuesta por diversos organismos internacionales, en el entendido de que la extensión de los beneficios de la seguridad social se lograría reduciendo las contribuciones individuales, es decir, aumentando la cobertura.*
- *Medidas de fiscalización más estrictas o con la ampliación de los conceptos de la nómina sujetos a gravamen.*
- *Limitación de los beneficios o prestaciones ofrecidas en las siguientes modalidades: incrementos en la edad mínima de retiro y/o reducción de los beneficios por jubilación temprana, pagos extras o co-pagos en algunos servicios de salud, y a la indexación de las pensiones a la inflación o a los salarios.*
- *El aumento en la edad de retiro Los aportantes permanecerán por más tiempo en el mercado laboral y en tanto se reduciría el periodo en el que se les sostendría como pensionados.*
- *La indexación de las pensiones al crecimiento de los precios.*
- *Más estrecha vinculación entre contribuciones y prestaciones, así como mejoras administrativas y reorganización del sector salud.*
- *Mecanismos que reduzcan la evasión de contribuciones.*
- *Privatización de los sistemas de pensiones.”*<sup>73</sup>

Al respecto podemos agregar, la aplicación de otros fondos de ahorro para el co-financiamiento del sistema pensionario, en este caso, los fondos de ahorro para la vivienda, aplicados para amortizar el pago de las

---

<sup>73</sup> HERNÁNDEZ CERVANTES, Aleida. Ob.Cit., p. 88-89.

pensiones, o bien como lo mencionábamos anteriormente tomándolo de un Discurso del Director General del IMSS, es decir, transferir el excedente de las reservas de los seguros superavitarios a aquellos que son deficitarios.

Recordemos como desde su surgimiento, el derecho habitacional tenía por objeto el de lograr que todo trabajador tuviera acceso a una vivienda cómoda e higiénica, sin embargo, fue cambiando, al grado de que hoy por hoy el trabajador debe ahorrar por sí mismo para poder tener un retiro digno o al menos suficiente para sobrevivir, apostando en este retiro incluso sus ahorros para la vivienda, de igual manera, los trabajadores que se benefician al amparo del antiguo régimen, y que lograron acumular algún saldo en su cuenta de vivienda de 1997 a la fecha, se ven afectados, por este medio de supuesta amortización de las pensiones de que disfrutaban, olvidándose el legislador que el derecho a la vivienda y el retiro son de naturaleza distinta, y enfocados a necesidades diversas.

Finalmente, podemos decir que la crisis, afecta a la seguridad social y al trabajador, mientras los nuevos operadores de los fondos pensionarios, de crisis no saben nada, puesto que han generado rendimientos multimillonarios a costa de los trabajadores, que con suerte, alcanzarán para su retiro una pensión mínima garantizada, y por otro lado, los trabajadores pensionados al amparo del régimen anterior, siempre estarán con el temor de perder sus pensiones además de ser despojados de los recursos del ramo de vivienda, producto de su trabajo, patrimonio que es exclusivo de ellos.

Pero pasemos a analizar el punto central de nuestra tesis, ya hemos recorrido los orígenes del derecho habitacional hasta la crisis del Seguro Social y de la Seguridad Social que afectan directamente al Derecho Habitacional, lo que ha generado una problemática que se origina con la reforma del artículo 40 de la Ley del Seguros Social, en un intento de amortizar y garantizar el sustento de las pensiones en curso de pago a cargo del Gobierno Federal, pensiones que son sinónimo de crisis financiera

del IMSS, y que seguirán siéndolo hasta que la seguridad social se privatice por completo desapareciendo y quedando sólo como un fruto efímero y olvidado de las luchas sociales del siglo XX.



## **CAPÍTULO CUARTO**

### **EL DESTINO DE LOS RECURSOS DE AHORRO PARA LA VIVIENDA RESPECTO DEL PENSIONADO**

Ya hemos analizado la evolución del derecho habitacional enfocado al ahorro para la vivienda, el cual es el elemento toral, ya que sin el ahorro solidario, el derecho a una habitación digna para los trabajadores, simplemente no existiría y no podría concretarse, ni cumplirse.

Desde el nacimiento del derecho habitacional se ha pretendido resolver el problema de vivienda en México; ¿Cómo lograr que los trabajadores obtuvieran una vivienda donde desarrollarse con sus familias en la comunidad de la vida? Se determinó que con un sistema de ahorro solidario, el trabajador podría adquirir crédito barato y accesible para adquirir en propiedad una vivienda o reparar la que en su caso ya poseía.

#### **I. La problemática del artículo 40 de la ley del INFONAVIT en relación al financiamiento de las pensiones**

Como ya hemos repasado anteriormente, los tiempos cambiaron, la explosión demográfica, la demanda de servicios, el tránsito de una sociedad rural a una urbana y cosmopolita y las nuevas tendencias económicas globales, vinieron a poner en riesgo ese derecho tan importante como lo es la vivienda, no solo para el trabajador, sino para el individuo.

De estos cambios encontramos el punto medular de esta investigación, la problemática que surge de la regulación a la subcuenta de vivienda y la que deriva de la reforma del 6 de enero de 1997 a la Ley del INFONAVIT, entre ellos al artículo 40, recordemos que este artículo, desde sus inicios establecía el destino de los fondos del ahorro de los trabajadores para adquirir vivienda para el caso de que el trabajador no tuviese crédito pendiente o que tuviera saldo a favor en su ahorro, recordemos que dentro de las exposiciones de motivos, se establecía que con dichos fondos el

trabajador contribuía al fortalecimiento del INFONAVIT, garantizaba la adquisición de una vivienda y además representaba un ahorro real y constante a su favor, el cual le sería útil en su retiro, en su enfermedad o a sus beneficiarios en duelo, disponiendo de los recursos en metálico para hacer frente a múltiples necesidades que se enfrentan en una situación de retiro entendido en el sentido amplio.

Sin embargo, a partir de la reforma del 6 de enero de 1997, el destino de los recursos del fondo de ahorro para la vivienda, tiene un cambio brusco, afectando directamente a los trabajadores que cotizaron al amparo de la Ley del Seguro Social de 1973 pero que también lo hicieron para el régimen actual ya que sus fondos de ahorro para la vivienda acumulados a partir del 1 julio de 1997 en adelante, serían transferidos de forma indebida a un destino totalmente diverso al de la vivienda.

Pero recordemos que es lo que reza el artículo 40 de la Ley del INFONAVIT vigente:

**Artículo 40.-** *“Los fondos de la subcuenta de vivienda que no hubiesen sido aplicados de acuerdo al artículo 43 Bis, serán transferidos a las administradoras de fondos para el retiro para la contratación de la pensión correspondiente o su entrega, según proceda, en los términos de lo dispuesto por las Leyes del Seguro Social, en particular en sus artículos 119, 120, 127, 154, 159, 170 y 190, 193 y de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, particularmente, en sus artículos 3, 18, 80, 82 y 83.”*

*A efecto de lo anterior, el trabajador o sus beneficiarios deberán solicitar al Instituto la transferencia de los recursos de la subcuenta de vivienda a las administradoras de fondos para el retiro. El Instituto podrá convenir con el Instituto Mexicano del Seguro Social los términos y requisitos para simplificar y unificar los procesos para autorizar la disponibilidad de los recursos a que se refiere el párrafo anterior.”*

Como ya lo habíamos señalado, este artículo excluye a los trabajadores que optan por retirarse al amparo de la ley anterior es decir la Ley del Seguro Social de 1973, por lo tanto, queda en duda que sucederá con los recursos que ellos acumularon en su beneficio en la cuenta de ahorro para la vivienda, es aquí donde entra la problemática de la reforma de este artículo.

No obstante lo anterior, el legislador nos da la respuesta, la cual es polémica e injusta, lo que viene a completar el problema real al que nos referimos en nuestra investigación.

Resumiendo, tenemos los siguientes elementos:

- Recursos del ahorro para la vivienda acumulados de 1997 a la fecha por los trabajadores.
- Trabajadores que optan por retirarse al amparo de la Ley del Seguro Social de 1973 y que cuentan con saldo a favor en su cuenta de ahorro para la vivienda.
- El problema del destino de los recursos de ahorro para la vivienda de los trabajadores antes referidos.

Pasemos pues a analizar la problemática empezando por saber cuál es el destino que la ley establece para los recursos de vivienda, de aquellos trabajadores que optan por retirarse al amparo del régimen que establecía la Ley del Seguro Social de 1973, y que es precisamente uno de los temas que en la actualidad han causado gran discusión y controversia al grado de que recientemente la Ley del INFONAVIT sufrió una importante reforma que analizaremos más adelante, pero de momento estudiemos el origen de esa problemática.

## **1. El artículo 8º transitorio de la reforma del 6 de enero de 1997 a la Ley del INFONAVIT**

Previamente veíamos que el artículo 40 establece el destino de los recursos de vivienda pero en relación con los trabajadores sujetos al nuevo régimen de pensiones establecido desde 1997, sin embargo quedaban excluidos los trabajadores que optando por el régimen anterior obtenían alguna pensión, y que a su vez tenían recursos acumulados en su cuenta individual generada a raíz del nuevo régimen y presentaban saldo en la subcuenta de “Vivienda INFONAVIT ‘97”.

Pues el legislador determinó el 6 de enero de 1997 establecer mediante el artículo 8º Transitorio de la reforma a la Ley del INFONAVIT, de esa fecha, cuál sería el destino de los recursos de aquellos trabajadores en el supuesto ya antes señalado, recordemos que es lo que establece dicha disposición:

**OCTAVO.-** *“Los trabajadores que se beneficien bajo el régimen de la Ley del Seguro Social vigente hasta el 30 de junio de 1997, además de disfrutar de la pensión que en los términos de dicha ley les corresponda, deberán recibir en una sola exhibición los fondos acumulados en la subcuenta de vivienda correspondientes a las aportaciones acumuladas hasta el tercer bimestre de 1997 y los rendimientos que se hubieran generado. Las subsecuentes aportaciones se abonarán para cubrir dichas pensiones.”*

Al respecto recordemos que la primera parte de esta disposición se refiere a los recursos que se acumularon en las cuentas administradas por las instituciones bancarias mientras tuvo vigencia el “SAR”, sin embargo, en la última parte, se refiere al destino de los recursos que se acumulen del 1 de julio de 1997 en adelante, es decir, la subcuenta de “Vivienda INFONAVIT 97”, la disposición, nos señala que dichos recursos se abonarán para cubrir el pago de dichas pensiones.

No perdamos de vista que el ahorro para la vivienda tiene un fin y un objetivo, que es el de otorgar al trabajador y a su familia una vivienda digna; el nuevo régimen pensionario, mezcla y confunde los derechos del trabajador, ya que por un lado tenemos el ahorro para la vivienda cuyo motivo es el de brindar un techo al trabajador, y por otro lado, el derecho al retiro cuyo motivo es el de procurar que el trabajador retirado de la vida laboral tenga una vida tranquila, cómoda y digna, disfrutando de una pensión que le permita sobrellevar sus años de vejez ya que por los efectos de la edad, se ve mermado en sus capacidades físicas para trabajar y proveerse por si mismo del sustento diario, como vemos, son objetos distintos los que persigue cada ahorro, además el artículo 5 de la Ley del INFONAVIT establece que *“Las aportaciones de los patrones a las subcuentas de vivienda son patrimonio de los trabajadores.”*, por lo que se entiende que el trabajador es libre de decidir qué hacer con algo que es enteramente de su propiedad.

Estamos conscientes que de acuerdo a lo que estudiábamos en el Capítulos Tercero, la crisis del seguro social es muy grave y el pago de las pensiones es muy alto, son cantidades estratosféricas difíciles de imaginar y que van en incremento año con año, sin embargo, no por esta situación, el Estado puede “embargar” o bien disponer del ahorro de los trabajadores fruto de su salario y su esfuerzo, y más aún cuando este ahorro está destinado a un objeto, que es, la vivienda y de forma arbitraria y sin consentimiento del propietario es aplicada a un objeto distinto supuestamente en beneficio del trabajador.

Si bien es cierto que el Derecho Habitacional y el Derecho Pensionario pertenecen a la Seguridad Social, su objeto y naturaleza son diversos, ya que cubren contingencias o necesidades distintas, es por ello que con la bandera de mejor financiamiento, o amortización pensionaria, no se puede pisotear el derecho del trabajador a decidir sobre su patrimonio y

no se puede violentar el derecho habitacional consagrado en la Carta Magna.

Pero pasemos a las acciones concretas, cómo es que se aplica esta disposición, que de forma arbitraria elimina recursos que son propiedad del trabajador quien es el único facultado para determinar que sucede con su patrimonio.

## **2. La transferencia de recursos**

Como anteriormente analizábamos, el artículo 8° transitorio de la reforma del 6 de enero de 1997 a la Ley del INFONAVIT, establece que las aportaciones efectuadas al fondo de ahorro para la vivienda; en este caso a las depositadas en la subcuenta de "Vivienda '97"; de la titularidad de aquellos trabajadores que habiendo optado por pensionarse al amparo de la Ley del Seguro Social de 1973, serán aplicadas para cubrir esas pensiones, así las cosas, para hacer efectivo dicho ordenamiento, el INFONAVIT, quien es el encargado de la administración de los recursos de vivienda realiza la transferencia de los recursos de forma electrónica al Gobierno Federal, pero vayamos analizando paso a paso, esta acción.

Primeramente, nos encontramos con que trabajador opta por obtener una pensión al amparo de la Ley del Seguro Social de 1973, (es decir, aquellos pensionados en los ramos de invalidez, vida, cesantía en edad avanzada y vejez), a lo cual, el IMSS, resuelve el otorgamiento de la pensión, ante dicho otorgamiento el propio Instituto alimenta la base de datos denominada " DATA MART" <sup>74</sup> en la cual se registra que el trabajador

---

<sup>74</sup> La base de datos conformada con la información relativa a los Prospectos de Pensión, Resoluciones de Pensión, Negativas de Pensión y Concesiones de Pensión emitidas por el IMSS o el ISSSTE, según corresponda, de las cuales se desprende el derecho a la disposición de recursos de las Cuentas Individuales de los Trabajadores, así como el conjunto de información relativa a los procesos de transferencia y disposición de recursos

cuenta con una pensión al amparo del régimen anterior y en base a esto, es como los participantes del Sistema de Ahorro para el Retiro efectuarán las transferencias electrónicas respectivas; Las AFORES efectuarán las transferencias de los recursos acumulados en las subcuentas de “cesantía en edad avanzada y vejez, y cuota social” al IMSS, así mismo, entregarán al trabajador los fondos contenidos en las subcuentas de “retiro ‘97, SAR ‘92 y vivienda ‘92”, y el INFONAVIT efectuará la transferencia de los recursos contenidos en la subcuenta de “Vivienda ‘97” al Gobierno Federal vía la Tesorería de la Federación.

La transferencia de los recursos correspondientes a la subcuenta de “Vivienda ‘97, los cuales son los de nuestro interés, serán transferidos de forma automática al Gobierno Federal a pesar de ser recursos destinados y creados para un fin diverso; es decir el de la vivienda, además de ser transferidos sin previo aviso o consentimiento de los trabajadores, cabe mencionar que dicha transferencia no beneficia directamente su pensión. Esto nos lleva a recordar la exposición de motivos respecto del artículo 141 de la Reforma a la Ley Federal del Trabajo de 1972 que previamente ya analizamos, en el cual se establece que además de garantizar el acceso al derecho a la vivienda, se generaría con las aportaciones de vivienda, un ahorro constante y permanente a favor de los trabajadores.

Partiendo del supuesto de que el ahorro para la vivienda primeramente es propiedad de los trabajadores y que además fue creado con la intención de que se garantizara la adquisición de vivienda y además la generación de un ahorro constante en beneficio del trabajador, no resulta claro ni congruente que la transferencia se realice sin mayor trámite que lo que dispone el artículo 8° transitorio de la reforma que ya hemos referido, además de esto, no son claros los procesos que se han de seguir para llevar a cabo esta aplicación de recursos a la pensión de que disfruta el trabajador, ya que no existe normatividad reglamentaria que establezca a que partida

---

de las Cuentas Individuales sujetas a los regímenes previstos por la Ley del Seguro Social 97 y por la Ley del ISSSTE;

presupuestal se van a dirigir estos recursos y si en efecto se destinarán a aliviar la pesada carga del pago de las pensiones “en curso de pago” del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Seguro Social.

Al respecto y para ilustrar lo anteriormente expresado, podemos apreciar la “**Imagen 1**”, la cual consiste en una impresión de pantalla del “Sistema de Pensiones – Modulo de Retiros” del INFONAVIT, en el cual se documenta una transferencia de recursos al Gobierno Federal vía la Tesorería de la Federación, en dicho documento aparece una certificación efectuada por el Subgerente Contencioso Laboral de ese Instituto, certificación en la cual se reconoce que la transferencia de recursos de la subcuenta de “Vivienda ‘97” se efectuó con el fin de financiar la pensión de la cual el trabajador es beneficiario.

Tenemos pues, por un lado la existencia de los recursos de un trabajador pensionado por cesantía en edad avanzada quien acumuló un saldo en la subcuenta de “Vivienda ‘97” y que por algún motivo no dispuso de esos recursos para aplicarlos a la obtención de un crédito de vivienda, y por otro lado, tenemos la transferencia unilateral de los recursos que hace el INFONAVIT, incluso certificando la acción por un funcionario autorizado en términos de ley y además declara que los recursos fueron transferidos al Gobierno Federal vía la Tesorería de la Federación. De acuerdo a lo que apreciamos en la “**Imagen 1**”, estamos ciertos tanto de la existencia como de la transferencia de recursos, pero no sabemos a ciencia cierta el fin de los mismos.

Ahora bien, con la intención de verificar cual era el destino de esos recurso transferidos, dentro de nuestra investigación, solicitamos en base a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Gubernamental, nos fuera indicado el destino de los recursos de los trabajadores que optan por pensionarse al amparo de la Ley del Seguro Social de 1973 y que tenían saldo en la subcuenta de “Vivienda ‘97”, a



efecto de verificar que en verdad son aplicados al financiamiento de las pensiones de que disfrutan.

Al efecto de lo anterior, se presentó la Solicitud de información pública o de acceso a datos personales número 0000600091609, mediante la cual se solicitó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público vía la Tesorería de la Federación, informara todo lo relativo a los fondos de las subcuentas de “Vivienda 97” transferidas al Gobierno Federal, los detalles de dicha petición, los podemos apreciar directamente en el acuse de recibo que obra en el apéndice de la presente investigación como **“Anexo 1”**.

Derivado de aquella solicitud de información, la autoridad requerida, determinó lo siguiente:

*“Por medio del presente, nos permitimos manifestar que el artículo 40, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, señala que cualquier persona o su representante podrá presentar, ante la Unidad de Enlace, una solicitud de acceso a la información, misma que deberá contener, entre otros datos, la descripción clara y precisa de los documentos que solicita, y el citado numeral 40, fracción IV, párrafo tercero, de la Ley de la materia, establece que cuando la información solicitada no sea competencia de la entidad o dependencia ante la cual se presente la solicitud de acceso, la unidad de enlace deberá orientar debidamente al particular sobre la entidad o dependencia competente. Tomando en consideración el numeral señalado con antelación, y que la solicitud de información de manera muy particular versa sobre meros cuestionamientos relacionados con **los recursos de vivienda 97**, al respecto, la **Tesorería de la Federación manifiesta que no es la facultada para tener la información relativa para el efecto de dar respuesta a la solicitud que nos ocupa, toda vez que sobre el particular es el **Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores**, organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, el **administrador de los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, y el*****

*cual tiene la atribución y responsabilidad de tener el control e información detallada de las transferencias que realice en el marco normativo de su exclusiva competencia; el destino específico de los mencionados recursos y rendimientos. Es por ello, que siguiendo con las directrices establecidas en la ley en materia de transparencia anteriormente planteadas, y sobretodo a efecto de orientar debidamente a la solicitante, respecto de sus planteamientos, en congruencia a las manifestaciones vertidas en el cuerpo del presente, se hace hincapié de que es **el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores el organismo que cuenta con el universo de información relativa a la administración, transferencia y demás actividades relacionadas con los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, de lo que se concluye, que es dicho organismo quien puede informar lo relativo sobre este tema.** Por lo anteriormente citado, se sugiere a la Unidad de Enlace oriente al particular para que acuda con el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, a efecto de que sea a éste a quien se solicite la información requerida. Unidad de Enlace del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores Barranca del Muerto 280, primer piso. Col. Guadalupe Inn, México, Distrito Federal [cuentasclaras@infonavit.org.mx](mailto:cuentasclaras@infonavit.org.mx) Tel.: 5322-6300 Ext. 5642 y 5415 Fax. 53226700 + 95 5642”<sup>75</sup>*

Esta es la respuesta que se recibió derivado de los cuestionamientos, de a dónde iba y para que se aplicaban los recursos y cuanto dinero sumaba ya, el monto de las transferencias, y que a dicho del INFONAVIT a través de sus representantes, la Tesorería de la Federación recibió y sigue recibiendo esos recursos.

Sin embargo La Tesorería de la Federación se deslinda categóricamente de aquellos recursos que en definitiva le fueron transferidos por ley acto que además es confirmado por el propio INFONAVIT.

---

<sup>75</sup> Ver “Anexo 2” en el apéndice.



Curioso es este caso, ya que nos hace pensar que los recursos no son del todo bien aplicados o dirigidos al financiamiento de las pensiones de los trabajadores acogidos al amparo de antiguo régimen de pensiones de 1973, además de que no existe el consentimiento de los trabajadores y que dichos ahorros en naturaleza, no son ahorrados para el financiamiento de las pensiones además de que el trabajador no percibe alguna mejoría o incremento en su pensión.

Situación del todo sorprendente y sospechosa en la que actúan las autoridades federales respecto de los recursos del trabajador pensionado al amparo de la Ley del Seguro Social de 1973 y que tenía saldo en la subcuenta de “Vivienda 97”, pero vayamos verificando que es lo que ha sucedido con esta problemática que ocupa nuestra labor de investigación.

### **3. \$16,000 millones de pesos; ahorro de los trabajadores, transformado en alivio fiscal para la Federación**

No se sabe a ciencia cierta cuál es el monto de los recursos correspondientes a “Vivienda ‘97” que el INFONAVIT ha transferido al Gobierno Federal para el supuesto financiamiento de las pensiones a cargo de este, a través del Seguro Social, es decir las otorgadas al amparo de la Ley del Seguro Social de 1973.

Hay que hacer notar que al llegar a este punto no fue posible determinar cuánto dinero propiedad del trabajador había sido transferido a las arcas federales, ya que esa información aún está reservada por las autoridades, tal y como se puede constatar en la respuesta a nuestra solicitud de información pública o de acceso a datos personales número 0000600091609 y que puede consultarse en el apéndice (**Anexo 2**); es decir, la Autoridad niega tener conocimiento de la existencia, monto y destino de esos recursos, es por ello que mediante la solicitud de información pública o de acceso a datos personales con número de folio

0063500051711 “**Anexo 3**”<sup>77</sup>, requerimos al INFONAVIT, a efecto de que se sirviera informarnos a cuánto ascienden los recursos transferidos al Gobierno Federal por el concepto que establece el artículo 8° transitorio de la reforma del 6 de enero de 1997 a la Ley del INFONAVIT, por lo que, mediante oficio de fecha 22 de noviembre de 2011 emitido por la Unidad de Enlace de ese Instituto (**Anexo 4**) fuimos informados que el monto de los recursos transferidos asciende a la cantidad de \$16,375'241,484.18 (Dieciséis mil trescientos setenta y cinco millones doscientos cuarenta y un mil cuatrocientos ochenta y cuatro pesos 18/100 M.N.). cifra al 31 de diciembre de 2010. Cantidad que sigue incrementándose para abonarse a las arcas federales sin olvidar que son recursos procedentes de las cuentas individuales de los trabajadores que optaron por pensionarse al amparo de la Ley del Seguro Social de 1973, transferencias efectuadas de acuerdo a lo establecido en el artículo 8° transitorio antes referido, todo esto sin consentimiento del trabajador.

¿Cuál es el fin de esos recursos? ¿Para qué se aplican realmente? Una fuente en el Gobierno Federal nos hizo de conocimiento de forma extraoficial, que no se sabe a ciencia cierta qué es lo que sucede con esos recursos, pero que, lo que se sabe es que los mismos se destinan para “alivio fiscal de la federación”, entendemos el alivio fiscal como una exención de impuestos para ciertas personas, que por motivos diversos se encuentran en desgracia y no les es posible contribuir al fisco, por lo tanto, debemos entender que los recursos de los trabajadores pensionados al amparo de la Ley del Seguro Social del 1973, no se aplican directamente a la amortización de las pensiones de que disfruta sino que se utilizan para cubrir los huecos derivados de los alivios fiscales que la federación concede a las zonas marginadas o azotadas por temporales y catástrofes provocadas por las fuerza de la naturaleza, situación que resulta confusa sin dejar lugar a dudas.

---

<sup>77</sup> Ver “Anexo 3” en el apéndice.

En resumen, el fisco nunca perdona el pago de impuestos, se cobra indiscriminadamente del ahorro de los trabajadores pensionados, para luego asignar estos recursos a fondos o partidas desconocidas.

## **II. El caso de los pensionados con saldo en la subcuenta de vivienda**

Una cantidad importante de los trabajadores pensionados conforme a la ley del Seguro Social de 1973, se encuentran en el supuesto de la cesantía en edad avanzada o vejez, y sabemos por experiencia que aquello que menos quieren saber, es de conflictos legales y trámites complicados, ellos buscan que se les otorgue una pensión que les permita cubrir sus necesidades para subsistir fuera de la vida laboral.

Muchos de los trabajadores pensionados al amparo de la Ley del Seguro Social, obtuvieron un crédito para la adquisición de vivienda antes de las reformas en materia pensionaria y habitacional de 1992 y 1997, dichos créditos en muchas ocasiones fueron cubiertos también varios años antes de aquellas reformas, pero de igual modo, muchos de estos trabajadores continuaron trabajando durante la década de los 90's e incluso hasta esta primera década del siglo nuevo, por lo que nos referimos a los ahorros en la subcuenta de "Vivienda 97" de hasta 13 años que en ocasiones suelen rebasar hasta los cien mil pesos.

Un trabajador que se separa de la vida laboral, y en las condiciones tan fluctuantes de la economía, recibiría de buena gana los hipotéticos cien mil pesos que ahorro en su cuenta de vivienda, con los cuales, podría emprender a nivel micro algún negocio, comprar títulos de inversión, pequeños bienes raíces, reparar su vivienda, ampliarla para arrendamiento, o bien utilizar ese dinero para curar su cansado cuerpo, la pensión de la que disfrutará, apenas le alcanzará para subsistir y no le vendrían mal sus ahorros pequeños o elevados que finalmente le corresponden y que durante 13 años de trabajo acumuló en la subcuenta de "Vivienda '97".

Sin embargo, el trabajador confía ciegamente, o desconoce cual es el destino de los recursos que acumuló en su cuenta individual, incluso, hay quienes desconocen que es la cuenta individual e incluso no saben que AFORE administra sus recursos tampoco saben que el INFONAVIT, administra los recursos correspondientes al ahorro para la vivienda.

### **1. La elección del trabajador respecto de la aplicación y destino de sus recursos**

Con base a lo anteriormente expuesto, consideramos que el trabajador debe decidir qué destino deben tomar sus recursos, anteriormente estudiábamos que es el trabajador el propietario de esos ahorros, los cuales son generados para un fin, que es el de hacer posible el derecho social a la vivienda, y que además también se concibió como un ahorro real y constante para el trabajador y para sus beneficiarios, y es por ello que el trabajador debería elegir que destino tomarán sus recursos de “Vivienda ‘97” cuando este se pensione al amparo de la Ley del Seguro Social de 1973.

Es el trabajador quien debe determinar si sus recursos, son aplicados directamente a su pensión, al fisco, o bien le sean entregados en una sola exhibición.

Sin embargo, actualmente el trabajador, no puede determinar qué hacer con esos recursos; es el INFONAVIT, y el Gobierno Federal quienes determinan que se va hacer con esos recursos, sin tomar en cuenta al trabajador, olvidando que la Seguridad Social tiene como principio base la participación solidaria, debiendo entonces consultar al titular de los recursos de vivienda que destino conviene más darles, basándose en los antecedentes de la creación de este fondo de ahorro, parece que al legislador de hoy se le ha olvidado cómo se creó el Fondo de Ahorro para la Vivienda, ahorro que constituyen los trabajadores con el fruto de su trabajo,

y son ellos quienes deben decidir cuál es el destino que deben seguir sus recursos.

## **2. Los medios de defensa jurídica ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje**

No obstante lo anterior, hay trabajadores que se cuestionaron que destino tomarían sus ahorros para la obtención de vivienda, y al igual que nosotros, no les pareció congruente el dicho de que serían aplicados al financiamiento de la pensión de que se encontraban disfrutando o bien que en breve disfrutarían.

De las inquietudes de un puñado de trabajadores y de grupos de juristas dedicados a la defensa de los intereses de los pensionados, se iniciaron aproximadamente en los años 2005 y 2006 una serie de juicios ordinarios laborales, tramitados ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje de acuerdo a la competencia establecida en el artículo 53 de la Ley del INFONAVIT, en los cuales se ejercitaba acción en contra de ese Instituto, las AFORES y el IMSS, en algunos casos se ordenaba llamar a juicio a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, todo con la intención de que los recursos propiedad de los trabajadores pensionados al amparo de la Ley del Seguro Social de 1973, correspondientes a la subcuenta de "Vivienda '97", les fueran devueltos incluso con rendimientos e intereses que se hubieran generado hasta la fecha en que se cumplimentara el laudo correspondiente.

Derivado de este tipo de acciones, el INFONAVIT, en sus inicios llegó incluso a negar que era éste el encargado de administrar los recursos de vivienda responsabilizando a las AFORES, situación del todo burda e inconcebible, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la Tesorería de la Federación jamás comparecieron a juicio, incluso se llegó llamar a juicio a la CONSAR; el IMSS, negaba sistemáticamente que hubiese recibido los recursos de vivienda para aplicarlos a la pensión que el trabajador disfrutaba, las AFORES, negaban tener responsabilidad puesto que los



recursos de vivienda son administrados por el INFONAVIT, a su vez este instituto se excepcionaba en el artículo 8° Transitorio, argumentando que el trabajador ya estaba recibiendo los recursos que reclamaba puesto que gracias a la transferencia podría seguir cobrando la pensión que le habían otorgado.

Así, estos procedimientos fueron evolucionando hasta el punto donde solamente eran partes en el juicio el INFONAVIT, las AFORES y el IMSS, pero estos dos últimos como secundarios e informativos.

Al final del día, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje determinaba resolver a favor de los trabajadores, ya que para entonces la Suprema Corte de Justicia de la Nación había determinado que el artículo 8° transitorio de la reforma del 6 de enero de 1997 a la Ley del INFONAVIT, violaba el artículo 123 constitucional en su fracción XII, condenando así al INFONAVIT a devolver a los trabajadores los montos por concepto de "Vivienda '97" que hubieran transferido al Gobierno Federal, considerando que esos recursos persiguen un fin diverso a los destinados al financiamiento de una pensión, es decir los recursos de cesantía en edad avanzada y vejez, así como la cuota social, determinando que no era concebible dicha transferencia a menos que el trabajador hubiese manifestado expresamente su consentimiento para que esos recursos fueran aplicados de esa manera.

Sin embargo, al emitirse el laudo correspondiente, el INFONAVIT, recurrió al juicio de amparo el cual no le era concedido, obligándole a la devolución de los recursos, sin embargo, el Instituto se negaba a cumplir las resoluciones jurisdiccionales, ya que se excusaba en el sentido de que su patrimonio es inembargable, y no fue hasta el mes de junio de 2011 que el Instituto comenzó a cumplimentar los laudos en que se le condenaba, gracias a la presión social y a diversas denuncias penales presentadas en contra de sus altos funcionarios bajo la tesitura del desacato.

Sin embargo esta lucha no fue sencilla estamos tratando un orden de 5 años de historia donde los asuntos más nuevos tienen una antigüedad no menor a 2.5 años, esto derivado también por la abundancia de juicios de amparo directo, en los cuales como ya comentamos, el INFONAVIT acusaba de violatoria la determinación del Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, y por otro lado los amparos directos que a continuación comentaremos.

### **3. La proliferación de amparos directos e indirectos contra la transferencia indebida**

Retomando el apartado anterior, el INFONAVIT, al conocer la determinación de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, consideraba una violación de garantías constitucionales que se le condenara a efectuar la devolución de los recursos transferidos al Gobierno Federal, por lo que recurría a la tramitación del juicio de amparo directo, alegando vaguedades como las ya antes señaladas, es decir, oponían como conceptos de violación la no admisión de algunas probanzas, incluso trataba de convencer al Tribunal Colegiado que el actor procedía de forma dolosa y fraudulenta, pues ya se encontraba pensionado al amparo del régimen de 1973 y que de acuerdo al multicitado artículo 8° Transitorio, sus recursos ya no le correspondían, sin embargo, los Tribunales Colegiados confirmaban el laudo que la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje había dictado, determinando no conceder el amparo al INFONAVIT, al respecto se transcriben algunos fragmentos de interés respecto de una resolución emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Primer Circuito, respecto de un amparo directo tramitado por el INFONAVIT en uno de estos asuntos:

*“En efecto la autoridad del conocimiento basó la condena impuesta al INFONAVIT en el hecho de que los trabajadores tienen derecho a que se les entregue por conducto de la Administradora de Fondos para el Retiro, en una sola exhibición la totalidad de los fondos acumulados en su subcuenta de vivienda ‘97, ya que de lo contrario lo privaría de los recursos que son parte de su patrimonio, porque no debe confundirse el derecho*

*constitucional de los trabajadores para obtener del patrón habitaciones cómodas e higiénicas, o en caso de no haberse aplicado para la vivienda, el poder disfrutar de la totalidad del fondo correspondiente que se aportó para aquel fin, al momento de retirarse de la vida laboral, con el derecho constitucional que por otra parte tienen los trabajadores a recibir una pensión al momento de su retiro.”<sup>78</sup>*

Así las cosas, los Tribunales Colegiados, determinaron y siguen determinando, que los recursos de “Vivienda ‘97” de titularidad de los trabajadores pensionados al amparo de la ley del Seguro Social de 1973, son de su propiedad y merecen ser devueltos a estos.

Si bien esto era por el lado de la vía ordinaria, agotando todas las instancias, en la vía de amparo indirecto, se libraba una larga batalla legal de los pensionados en contra de los intereses del Gobierno Federal, lo que derivó más adelante en la publicación de diversas jurisprudencias que darían la victoria al pensionado, situación que analizaremos en el siguiente apartado.

Así pues, también hubo y hay trabajadores que omitiendo el procedimiento ordinario laboral, solicitaron directamente al INFONAVIT en base al artículo 8° Constitucional la devolución de sus recursos, al respecto, el Instituto, les hacía de conocimiento que los recursos de “Vivienda ‘97” que reclamaban, no podrían ser entregados toda vez que estos serían aplicados a sus pensiones de acuerdo a lo que establecía el artículo 8° Transitorio al que nos hemos referido, al respecto en el apéndice podemos encontrar una respuesta emitida por Instituto respecto de la petición de entrega de recursos que hiciera un trabajador (“**Anexo 5**”).

---

<sup>78</sup> Juicio de amparo directo promovido por el INFONAVIT, exp. 232/2011 del Tercer Tribunal Colegiado en materia del Trabajo del Primer Circuito, respecto del juicio ordinario laboral, exp. 977/2009, radicado ante la Junta Especial No. 1 de la Federal de Conciliación y Arbitraje; patrocinado por el autor de esta tesis.

Derivado de esa negativa de devolución al enterarse el trabajador que sus recursos habían sido transferidos al Gobierno Federal, se interponía un juicio de amparo indirecto, oponiendo la inconstitucionalidad ya decretada del artículo 8° Transitorio que ya hemos referido en múltiples ocasiones, lo cual vino a generar una serie de discusiones que llevaron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a intervenir, pues algunos Juzgados de Distrito resolvían darle la razón al trabajador, pues determinaron que la norma era de carácter heteroaplicativa y que la negativa del Instituto a efectuar la devolución de recursos constituía el primer acto de aplicación, aunque otra vertiente sostenía que el primer acto de aplicación lo constituía el momento en que el trabajador recibía su documento de otorgamiento de pensión por parte del IMSS, sin embargo otros Juzgados de Distrito consideraron que la norma era autoaplicativa y que debió impugnarse cuando la ley fue promulgada, y también se argumentaba que el trabajador al elegir el régimen pensionario de 1973, consentía la transferencia de recursos.

Pues bien derivado de todas estas discusiones, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tuvo a bien emitir distintos criterios jurisprudenciales que a continuación analizaremos.

#### **4. El criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

Respecto de la situación descrita anteriormente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tuvo a bien emitir para beneficio de los trabajadores, distintos criterios que a continuación comentaremos.

Primeramente comentaremos la Jurisprudencia 32/2006 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que determina que el artículo 8° transitorio del decreto del 6 de enero de 1997 que reforma la Ley del INFONAVIT, es inconstitucional:

**“INFONAVIT. EL ARTÍCULO OCTAVO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA LEY RELATIVA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE ENERO DE 1997, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 123, APARTADO A, FRACCIÓN XII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

*El citado artículo transitorio dispone las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores para un fin diverso para el cual fueron instituidas, en cuanto prevé que los trabajadores que se benefician bajo el régimen de la Ley del Seguro Social vigente hasta el 30 de junio de 1997, además de disfrutar de la pensión que en los términos de esta Ley les corresponda, deberán recibir en una sola exhibición los fondos acumulados en la subcuenta de vivienda correspondientes hasta el tercer bimestre de 1997 y los rendimientos que se hubieran generado, en tanto que las subsecuentes aportaciones se abonarán para cubrir las pensiones de los trabajadores; lo anterior transgrede el artículo 123, apartado A, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no obstante que el derecho de los trabajadores a obtener créditos accesibles y baratos para la adquisición de vivienda, constituye una garantía social, al igual que la del seguro de invalidez o vejez, ambas tienen constitucionalmente finalidades totalmente diferentes y sus respectivas aportaciones patronales no deben confundirse entre sí ni debe dárseles el mismo destino, salvo que haya consentimiento expreso del propio trabajador para que los fondos de la subcuenta de vivienda se destinen al pago de su pensión.”<sup>79</sup>*

Como lo veníamos comentando, nuestro máximo Tribunal coincide con nuestra idea respecto de que los recursos destinados al ahorro para la vivienda siguen una finalidad diversa a los recursos que corresponden a los seguros de invalidez o vejez y en base a esto, ha

---

<sup>79</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Constitucional, Administrativa. INFONAVIT. Jurisprudencia. Novena Época. Segunda Sala 32/2006. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIII, marzo de 2006, p. 252.

determinado que el multicitado artículo 8° transitorio es inconstitucional puesto que debe mediar consentimiento expreso por parte del trabajador para que los recursos relativos al ahorro para la vivienda sean destinados al pago de su pensión.

Sin embargo, esta declaración de inconstitucionalidad no vino a ser suficiente ya que nuevamente surgieron dudas y negativas de entrega de recursos, ya que se comenzó a argumentar que la norma que obligaba a la transferencia de recursos, es decir el artículo 8° transitorio, era de carácter autoaplicativo, es decir que el mismo surtía efectos plenos al momento en que entró en vigor la norma y por ello no había lugar a admitir ninguna impugnación al estar excedido el plazo de 30 días del amparo contra leyes.

Pero la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó mediante la Jurisprudencia 18/2008 que el artículo 8° transitorio que nos ocupa, se trataba de una norma de carácter heteroaplicativo, es decir que no genera obligaciones con la sola entrada en vigor, sino que se requiere de un primer acto o de una condición para que ésta genere efectos, es por ello que la Corte determinó que aquel acto que desencadenaba los efectos del artículo 8° transitorio se suscitaba en el momento en el cual el trabajador elegía el régimen pensionario con el cual decidía beneficiarse.

***“INFONAVIT. EL ARTÍCULO OCTAVO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA LEY RELATIVA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE ENERO DE 1997, QUE REGULA EL DESTINO DE LOS FONDOS ACUMULADOS DE LA SUBCUENTA DE VIVIENDA, CONSTITUYE UNA NORMA DE NATURALEZA HETEROAPLICATIVA.***

*El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 55/97, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VI, julio de 1997, página 5,*

*con el rubro: "LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA.", estableció el criterio de que cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometido a la realización de ese evento. Conforme a lo anterior, el artículo Octavo Transitorio del Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de enero de mil novecientos noventa y siete, que regula el destino de los fondos acumulados en la subcuenta de vivienda correspondiente, constituye una norma de naturaleza heteroaplicativa, toda vez que para su impugnación se requiere de un acto concreto de aplicación, consistente en que el trabajador haga la elección del régimen de pensión correspondiente, pues en ese momento el trabajador se ubica de manera automática en la previsión del precepto transitorio de que se trata, lo que implica la remisión de los recursos acumulados en la subcuenta de vivienda del cuarto bimestre de 1997, hasta que obtenga la pensión relativa; por lo que será a partir de ese momento en que podrá computarse el plazo de quince días a que se refiere el artículo 21 de la Ley de Amparo, para reclamar la inconstitucionalidad de tal precepto."*<sup>80</sup>

Derivado de estos dos criterios se suscitaron nuevamente nuevos debates respecto a determinar en qué momento preciso, o de que manera los trabajadores otorgaban su consentimiento para que fueran o no transferidos los recursos contenidos en la subcuenta de "Vivienda '97" al momento de elegir pensionarse al amparo de la Ley del Seguro Social de 1973.

---

<sup>80</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Administrativa. INFONAVIT. Jurisprudencia. Novena Época. Segunda Sala 18/2008. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVII, febrero de 2008, p. 589.

Hemos de destacar que el trabajador que concurre a tramitar su pensión únicamente elige el régimen ya sea el vigente “97” o el anterior “73” sin embargo no existe normatividad ni modelo alguno mediante el cual el trabajador manifieste de forma expresa su consentimiento a efecto de que los recursos que llegara a tener en la subcuenta de “Vivienda ‘97” sean transferidos al Gobierno Federal.

A este respecto se sustentaron diversos argumentos que propiciaron una nueva intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que los defensores gubernamentales; entiéndase INFONAVIT, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, CONSAR, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, argumentaban que el trabajador al haber elegido el régimen pensionario de 1973, estaba manifestando su consentimiento para que se transfirieran sus recursos, en el entendido de que al acogerse a ese régimen aceptaba de buena gana todas las consecuencias que derivaban del mismo y del cambio de régimen y con ello consentían lo que el artículo 8° Transitorio ya antes citado establecía.

Es por ello que la Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal mediante la Jurisprudencia 82/2011 marcó de forma definitiva el curso que se debía de seguir:

***“INFONAVIT. LA ELECCIÓN VOLUNTARIA DEL RÉGIMEN PENSIONARIO ESTABLECIDO EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL VIGENTE HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1997, NO PRODUCE EL CONSENTIMIENTO EXPRESO DEL ARTÍCULO OCTAVO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMA A LA LEY DE AQUEL INSTITUTO, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE ENERO DE 1997.***

*Conforme a la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el artículo octavo transitorio citado tiene las*



*siguientes características: a) Transgrede el artículo 123, apartado A, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no obstante que los trabajadores tienen derecho a obtener créditos accesibles y baratos para la adquisición de vivienda, así como un seguro de invalidez o vejez, dicha norma confunde entre sí las aportaciones relativas para ambos fines y les da el mismo destino; b) Tiene una naturaleza heteroaplicativa, toda vez que para su impugnación requiere de un acto concreto de aplicación, el cual tiene como presupuesto la propia voluntad del trabajador cuando elige el régimen pensionario que mejor le convenga; y, c) El desconocimiento por parte del juzgador de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que el trabajador eligió el régimen pensionario, no es obstáculo para decretar la improcedencia del juicio de amparo contra el artículo octavo transitorio, cuando está demostrado que se le pensionó en términos de dicha disposición, ya que el otorgamiento de la pensión presupone, salvo prueba en contrario, que previo a la emisión de la resolución respectiva el trabajador formuló la solicitud correspondiente y ejerció su derecho de opción, momento este último, en el cual se verifica la primera afectación a su esfera jurídica por virtud de dicho precepto, perjuicio económico que se actualiza hasta que se autoriza la pensión correspondiente. Ahora bien, de lo expuesto se sigue que no opera el consentimiento expreso respecto del repetido artículo octavo transitorio, cuando voluntariamente el trabajador haga la elección del correspondiente régimen pensionario, ya que esta Segunda Sala ha estimado que dicho artículo tiene una naturaleza heteroaplicativa, y que el acto que ocasiona un perjuicio jurídico lo constituye la elección del régimen pensionario al cual el asegurado quiere pertenecer, lo cual implica, por un lado, que el plazo para controvertir este primer acto de aplicación de la norma transitoria comienza a partir de la fecha en que se realizó dicha elección y, por otro, que el ejercicio de la opción no conlleva el consentimiento expreso de tal disposición, pues al tratarse de una norma heteroaplicativa la única manera de impugnarla es actualizando su contenido, siendo ilógico que se le exigiera al quejoso ejercer la opción para posteriormente declarar que con el cumplimiento de ese requisito se sometió inexorablemente a la norma, ya que con ello se*

*colocaría al interesado en un absoluto estado de indefensión porque, si opta o no opta la aplicación del citado artículo octavo transitorio, en cualquier caso su demanda resultaría improcedente, lo cual es inaceptable. Por último, conviene aclarar que si el quejoso, dentro de los 15 días siguientes a la fecha en la que haga la elección del régimen pensionario, no promueve su demanda de amparo contra el acto de aplicación del artículo octavo transitorio mencionado, el consentimiento de la norma tampoco le impide reclamar el ulterior acto de aplicación de dicho precepto contenido en la resolución que le otorgue la pensión, ya que al constituir esta última un acto fundado en una ley declarada inconstitucional por jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el afectado conserva su derecho para obtener la protección de la Justicia Federal exclusivamente contra la resolución que materializó el contenido de dicha disposición contraria a la Norma Fundamental, en términos de la jurisprudencia del Pleno de este Alto Tribunal P./J. 105/2007, de rubro: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. CONDICIONES PARA QUE OPERE RESPECTO DE ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN DE LEYES DECLARADAS INCONSTITUCIONALES POR JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (AMPARO INDIRECTO Y DIRECTO)."<sup>81</sup>*

Derivado de esto, se aclaró que el simple hecho de la elección del régimen pensionario, no implicaba el consentimiento de la transferencia de recursos, ya que se entiende quedaba pendiente que el trabajador expresara su voluntad en el sentido de que se transfirieran o se le entregaran los recursos contenidos en la subcuenta de "Vivienda '97".

En ese mismo sentido, la misma Segunda Sala de la Corte determinó resolver mediante la jurisprudencia 92/2011 que es procedente el amparo en contra de la negativa por parte del INFONAVIT, para devolver las

---

<sup>81</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Común. INFONAVIT. Jurisprudencia. Novena Época. Segunda Sala 82/2011. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXIII, junio de 2011, p. 295.

aportaciones efectuadas por concepto de vivienda a partir de del 1 de julio de 1997. Esto también es producto de lo que comentábamos anteriormente, ya que un buen número de trabajadores, comenzaron a ejercer el derecho de petición, solicitando al INFONAVIT, la devolución de los recursos de vivienda, a lo cual el INFONAVIT, siempre emitió una negativa, ante esta, se recurrió al juicio de amparo, pero veamos qué es lo que determina el criterio jurisprudencial:

**“INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LA NEGATIVA DE ENTREGA DE APORTACIONES FUNDADA EN EL ARTÍCULO OCTAVO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMA A LA LEY RELATIVA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE ENERO DE 1997.**

*Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación abandona el criterio sustentado en la jurisprudencia 2a./J. 83/2011, para estimar que si el trabajador no impugnó el artículo octavo transitorio citado cuando eligió su régimen pensionario ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, ni reclamó el ulterior acto de aplicación de dicho precepto derivado de la resolución dictada por el Instituto cuando lo pensionó, nada le impide reclamar el sucesivo acto de aplicación del propio precepto cuando el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores le informa oficialmente que esa dependencia dejó de administrar los recursos aportados a su subcuenta de vivienda, por haberlos transferido al Gobierno Federal, vía Tesorería de la Federación, ya que es hasta ese momento en el que el INFONAVIT asume formalmente frente al trabajador la responsabilidad que tuvo en el cambio de destino de tales sumas de dinero, comunicándole, fundada y motivadamente, el destino final de esas aportaciones. En efecto, tratándose del amparo contra leyes declaradas inconstitucionales por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la protección constitucional solicitada contra un ulterior acto de aplicación se obtiene a partir de que se aduce, como un vicio propio del acto*

*controvertido, el haberse apoyado en una norma calificada expresamente como violatoria de garantías, de manera que lo pretendido en este tipo de juicios es que el órgano jurisdiccional cumpla su obligación de aplicar esa jurisprudencia conforme al artículo 192 de la Ley de Amparo, por lo que la posibilidad de formular el mismo concepto de violación puede plantearse tantas veces como se aplique en perjuicio del quejoso la norma jurisprudencialmente declarada inconstitucional, más aún cuando la concreción del precepto provenga de distintas autoridades, pues lo que en estos casos se destruye es el acto fundado en la norma contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y ello puede acontecer todas las veces en que se reitere su aplicación. Esta posibilidad de impugnación en forma sucesiva obedece a que si el quejoso consintió la norma declarada inconstitucional por no haberla reclamado oportunamente, tendrá que impugnar en cada caso concreto el acto proveniente de las autoridades, a fin de que mediante una sentencia protectora se les obligue a respetar la jurisprudencia. Consecuentemente, si el trabajador consintió el artículo octavo transitorio referido, conserva su derecho para reclamar la inobservancia de esa jurisprudencia cuando el INFONAVIT le informe cuál fue el destino de las aportaciones de la subcuenta de vivienda que no le entregó, pues es a partir de este momento en que conoce que lo ahorrado para la obtención de vivienda se encauzó para sufragar el régimen de pensiones.<sup>82</sup>*

La Suprema Corte de Justicia de la Nación decide resolver en un acto que calificamos de notable, en el cual, en beneficio del trabajador destruye un agravio tal como el que venimos tratando en este breve trabajo de investigación, actuando de forma en verdad benéfica a los intereses del trabajador, decide resolver que el amparo en contra de la negativa de devolución de los recursos de “Vivienda ‘97” es del todo procedente, incluso en cualquier momento, abriendo a favor del trabajador la vía del amparo de

---

<sup>82</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Común. INFONAVIT. Jurisprudencia. Novena Época. Segunda Sala 92/2011. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXIII, junio de 2011, p. 298.

una forma libre y cómoda para reclamar la devolución de los recursos de su propiedad que injustamente fueron transferidos al Gobierno Federal, siguiendo un destino incierto.

Cabe destacar como en este criterio, se obliga a las autoridades a acatar la jurisprudencia 32/2006 en la cual se declara inconstitucional el artículo 8° transitorio que venimos refiriendo, permitiendo que el trabajador pueda solicitar el amparo y protección de la Justicia Federal en todo momento.

Finalmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó mediante la jurisprudencia 93/2011 los efectos de la concesión del amparo contra los actos de aplicación del artículo 8° Transitorio al que nos hemos referido:

***“INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. EFECTOS DE LA CONCESIÓN DEL AMPARO CONTRA ACTOS DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO OCTAVO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY RELATIVA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE ENERO DE 1997.***

*Esta Segunda Sala declaró inconstitucional el indicado artículo transitorio conforme a la jurisprudencia 2a./J. 32/2006, de rubro: “INFONAVIT. EL ARTÍCULO OCTAVO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA LEY RELATIVA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE ENERO DE 1997, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 123, APARTADO A, FRACCIÓN XII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”, por lo que a fin de garantizar el principio de supremacía constitucional que busca evitar la aplicación de leyes contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la subsistencia de actos apoyados en preceptos declarados inconstitucionales por la*

*jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe declararse la ilegalidad del acto fundado en tal norma legal y, concederse el amparo para el efecto de que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores entregue las aportaciones patronales acumuladas en la subcuenta de vivienda con posterioridad al 30 de junio de 1997, en una sola exhibición y en el improrrogable plazo de 10 días hábiles, el cual se estima prudente para cumplir la sentencia de amparo, con fundamento en el punto quinto, fracción I, del Acuerdo General 12/2009 de 23 de noviembre de 2009, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estimando además, que por la fuerza obligatoria de estos fallos, la Tesorería de la Federación, que tiene a su cargo la custodia y concentración de fondos de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, en términos de los artículos 15 y 30 de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, está obligada a entregar al INFONAVIT las cantidades que le fueron previamente transferidas conforme al mencionado artículo octavo transitorio, y para lo cual cuenta con igual plazo de 10 días, lo que se considera tomando en cuenta los trámites administrativos que requiera efectuar.”<sup>83</sup>*

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado mediante este criterio, que una vez que se conceda el amparo y protección de la Justicia Federal, el INFONAVIT, está obligado a hacer entrega de los recursos que transfirió de forma indebida propiedad de los trabajadores, en el sentido también de que queda obligada la Tesorería de Federación a hacer la entrega de dichos recursos al INFONAVIT, puesto que es esa dependencia la que los tiene en custodia, recordemos como la misma Tesorería de la Federación, anteriormente había negado tener conocimiento de esos recursos, pero ahora por mandato de nuestro Máximo Tribunal deberá devolverlos.

---

<sup>83</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Común. INFONAVIT. Jurisprudencia. Novena Época. Segunda Sala 93/2011. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXIII, junio de 2011, p. 297.

Tiene el INFONAVIT 10 días improrrogables para hacer la devolución de los recursos, sin embargo actualmente y en la práctica se están devolviendo en el orden de 7 a 10 días hábiles

## **5. La reforma del 12 de enero de 2012 a la Ley del INFONAVIT**

Durante la elaboración del presente trabajo, de forma sorpresiva fue aprobada por el Senado de la República una reforma a la Ley del INFONAVIT, la cual tiene como objetivo principal, efectuar “sin mayor trámite” la devolución a sus legítimos propietarios, de los recursos que fueron transferidos al Gobierno Federal de forma indebida, sin embargo, esta reforma como adelante analizaremos no es completa y a nuestro juicio resulta insuficiente, ya que se alcanza a vislumbrar que la misma tuvo motivos de carácter político, considerando además que el año 2012 es un año electoral; pero pasemos a analizarla, para lo cual a continuación se cita el decreto respectivo<sup>84</sup>:

***“FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:***

*Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente*

### **DECRETO**

**EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:**

**SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 43, 44 Y 47 DE LA LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES Y EL OCTAVO TRANSITORIO DEL “DECRETO POR**

---

<sup>84</sup> Decreto por el cual se reforma la Ley del INFONAVIT. Diario Oficial de la Federación, 12 de enero de 2012.

**EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE ENERO DE 1997”.**

**ARTÍCULO PRIMERO.** “Se reforman los artículos 43, párrafos segundo y actual tercero, y 47, párrafo cuarto; y se adicionan los artículos 43 con un párrafo tercero, pasando los actuales párrafos tercero y cuarto a ser cuarto y quinto, respectivamente; 44, con un párrafo tercero, pasando el actual párrafo tercero a ser el cuarto, y 47 con un párrafo quinto, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, para quedar como sigue:”

**Artículo 43.- ...**

“Las aportaciones, así como los descuentos para cubrir los créditos que otorgue el Instituto que reciban las entidades receptoras autorizadas conforme a esta Ley, deberán ser transferidas a la cuenta que el Banco de México le lleve al Instituto, en los términos y conforme a los procedimientos que se establezcan en el Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Los recursos excedentes deberán invertirse, en tanto se aplican a los fines señalados en el artículo anterior, en los valores que determine el Consejo de Administración, con base en los previstos para la inversión de los recursos del Sistema de Ahorro para el Retiro, garantizando en todo momento que el Instituto cuente con los recursos requeridos para atender las necesidades de vivienda de los trabajadores.

Sin perjuicio de lo anterior, el Instituto con cargo a la cuenta que el Banco de México le lleve, podrá mantener en efectivo o en depósitos bancarios a la vista las cantidades estrictamente necesarias para la realización de sus operaciones diarias.”



**Artículo 44.- ...**

*“El Instituto también otorgará, a solicitud del trabajador créditos, en pesos o veces en salarios mínimos, conforme a las reglas que al efecto determine su Consejo de Administración, las cuales deberán propiciar que las condiciones financieras para los trabajadores no sean más altas que las previstas en los párrafos anteriores y previendo en todo momento las medidas para que se preserve la estabilidad financiera del Instituto y se cubran los riesgos de su cartera de créditos.”*

**Artículo 47.- ...**

*“El trabajador tiene derecho a recibir un crédito del Instituto, y una vez que lo haya liquidado podrá acceder a un nuevo financiamiento por parte del Instituto en coparticipación con entidades financieras.*

*Para este segundo crédito el trabajador podrá disponer de los recursos acumulados en la subcuenta de vivienda y su capacidad crediticia estará determinada por la proyección de aportaciones subsecuentes.”*

**ARTÍCULO SEGUNDO.** *“Se reforma el Artículo Octavo Transitorio del “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1997”, para quedar como sigue:”*

**ARTÍCULOS TRANSITORIOS**

**PRIMERO a SÉPTIMO.- ...**

**OCTAVO.** *“Los trabajadores que se beneficien bajo el régimen de la Ley del Seguro Social vigente hasta el 30 de junio de 1997, además de*

*disfrutar de la pensión que en los términos de dicha ley les corresponda, deberán recibir en una sola exhibición los fondos acumulados en la subcuenta de vivienda correspondientes a las aportaciones acumuladas hasta el tercer bimestre de 1997 y los rendimientos que se hubieran generado.*

*Los fondos acumulados en la subcuenta de vivienda a partir del cuarto bimestre de 1997 y sus rendimientos serán entregados en una sola exhibición en los mismos términos y condiciones a los establecidos en el párrafo anterior.*

*En el caso de los trabajadores que con anterioridad a la entrada en vigor del presente artículo, hubieren demandado la entrega de las aportaciones a que se refiere el párrafo anterior y que hubieren obtenido resolución firme a su favor que aún no hubiere sido ejecutoriada o cuyo juicio aún se encuentre en trámite y se desistan del mismo, dichas aportaciones y sus rendimientos, generados hasta el momento de su traspaso al Gobierno Federal, les deberán ser entregadas en una sola exhibición.*

*En el caso de los trabajadores que se hayan beneficiado del régimen de la Ley del Seguro Social vigente hasta el 30 de junio de 1997 durante el periodo que va del primero de julio de 1997 a la fecha en la que entre en vigor el presente artículo, incluyendo aquellos que hayan demandado la entrega de los recursos y hayan recibido resolución en su contra, deberán ser identificados y recibir los fondos acumulados en la subcuenta de vivienda a partir del cuarto bimestre de 1997 y sus rendimientos, en un máximo de dieciocho meses a partir de la entrada en vigor del presente artículo transitorio, conforme a los procedimientos que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante disposiciones de carácter general, que deberá expedir en un plazo máximo de ciento ochenta días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente artículo.*

*La entrega a los trabajadores de los fondos a que se refiere este artículo deberá realizarse a través del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; para efectos del párrafo tercero y cuarto de este artículo transitorio, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entregará al Instituto los recursos correspondientes.”*

**NOVENO a DÉCIMO QUINTO.- ....**

### **TRANSITORIO**

**ÚNICO.-** *“El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.”*

*“México, D.F., a 13 de diciembre de 2011.- Dip. **Emilio Chuayffet Chemor**, Presidente.- Sen. **José González Morfín**, Presidente.- Dip. **Guadalupe Perez Dominguez**, Secretaria.- Sen. **Ludivina Menchaca Castellanos**, Secretaria.- Rúbricas.*

*En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a once de enero de dos mil doce.- **Felipe de Jesús Calderón Hinojosa**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Alejandro Alfonso Poiré Romero**.- Rúbrica.”*

Como podemos apreciar, las reformas a los artículos 43 y 44 de la Ley del INFONAVIT no resultan relevantes a nuestra investigación, ya que se refieren un tanto al régimen financiero de los recursos aportados por los trabajadores relativos a la liquidación de sus créditos así como su inversión, por lo que no es necesario analizarlos dentro de nuestro tema.

Por otro lado, la reforma al artículo 47 de la Ley de la materia, resulta ser muy importante para nuestro estudio, ya que representa una salida adecuada correcta y justa para la utilización de los recursos excedentes de los trabajadores respecto de su cuenta de vivienda; recordemos que este artículo en su último párrafo establecía: *“Los trabajadores podrán recibir crédito del Instituto por una sola vez”*, y es el caso gracias a esta reforma el trabajador podrá adquirir un segundo crédito por parte del Instituto, esto resulta ser muy positivo ya que los recursos destinados para el ahorro de la vivienda serán aplicados en un fin de la misma naturaleza, permitiendo al trabajador aprovechar los recursos de su propiedad invirtiendo así en su beneficio, quizá en un nuevo bien raíz, sin perder de vista el fin que tienen esos recursos es decir el de la adquisición de una vivienda, y por otro lado representa un beneficio directo a su patrimonio y no uno desconocido como lo era la transferencia de recursos al Gobierno Federal.

Ahora bien, se ha efectuado también una reforma al artículo 8° transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1997, derivado de esta reforma la cual ha sido ya transcrita, los trabajadores que se hayan beneficiado bajo el régimen pensionario de la Ley del Seguro Social de 1973, seguirán disponiendo de los recursos relativos a la subcuenta de Vivienda 92; con esta reforma, se suprime la transferencia de recursos al Gobierno Federal, la cual ya había sido declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, justo como se vio en el apartado anterior.

En ese orden de ideas, el nuevo artículo 8° transitorio relativo, establece en su segundo párrafo que los recursos aportados a partir del tercer bimestre de 1997 acumulados por los trabajadores que hayan optado por pensionarse al amparo de la ley de 1973, les tendrán que ser entregados en el mismo modo que se establece en el párrafo primero; es decir debemos

entender que el mismo procedimiento operativo para la entrega de recursos ya está elaborado, por lo que no debe representar ningún problema efectuar las devoluciones de recursos para aquellos trabajadores que exijan en esos términos la entrega de sus ahorros.

Por otro lado, la reforma a este artículo transitorio contempla lo relativo a los medios de defensa en contra de las transferencias de recursos, mismos que comentábamos en el apartado segundo de este capítulo, al respecto y como ya hemos visto el nuevo artículo 8° transitorio en comento se establece en su párrafo tercero que todo aquel trabajador que por la vía legal *hubiera demandado la entrega de sus aportaciones y que hubieren obtenido resolución firme a su favor que aún no hubiere sido ejecutoriada*<sup>85</sup>, o cuyo juicio se encuentre en trámite y se desistan del mismo, les serán entregadas las aportaciones que les correspondan pero solo con los intereses y rendimientos generados hasta el momento de su transferencia indebida al Gobierno Federal, mismos que les serán entregados en una sola exhibición. De la lectura del párrafo en comento, podemos encontrar diversos errores, además resulta muy curioso como una Ley Federal mediante esta disposición, prácticamente regula una serie de operaciones administrativas, las cuales a nuestro parecer resultan muy curiosas ya que incluso están condicionando la entrega de los recursos a un desistimiento que hagan los trabajadores de los juicios que legítimamente ejercitaron. Por otro lado no contempla qué hacer con las resoluciones ejecutoriadas, pues la Ley es clara al decir que se les devolverán los recursos a aquellos que obtuvieron resolución firme **y que no hubiere sido ejecutoriada**; ¿A caso debemos entender que a los trabajadores a quienes a la entrada en vigor de la reforma contaran con una resolución ejecutoriada, no se les devolverán sus recursos? En realidad la palabra se encuentra mal aplicada, ya que debió referirse a las sentencias **“ejecutadas”**. Por otro lado consideramos excesivo que la Ley condicione a un desistimiento del juicio, ya que

---

<sup>85</sup> En efecto, la reforma dice “ejecutoriada” al parecer es un error de redacción ya que debería decir “ejecutada”.

procesalmente los juicios tomarían el cauce legal debido al existir ahora una reforma que favorecería los intereses de los trabajadores, obligando a las autoridades a resolver, ahora sí, con apoyo a la reforma, puesto que la mayoría de los procedimientos se iniciaron con anterioridad a misma, en el entendido, que las acciones ejercitadas con posterioridad a la reforma simplemente no prosperarían. Por otro lado y al final del párrafo se establece: “...dichas aportaciones y sus rendimientos, generados hasta el momento de su traspaso al Gobierno Federal, les deberán ser entregados en una sola exhibición.” La pregunta es más que obvia, ¿Dónde quedan los intereses? Hemos de destacar, que la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en todas sus resoluciones ha establecido que deberán ser entregados los recursos transferidos, así como sus intereses y rendimientos generados hasta el momento en que se de cumplimiento al laudo respectivo, resoluciones que de igual manera han sido confirmadas por los Tribunales Colegiados, pero, el INFONAVIT, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, han desacatado dichos mandatos, haciendo entrega solamente de los recursos trasferidos sin rendimiento alguno.

Se ha argumentado que los recursos al ser transferidos al Gobierno Federal no producen intereses ni rendimiento alguno, sin embargo debemos partir del hecho de que dichos recursos fueron transferidos ilegal e inconstitucionalmente a un fondo en la Tesorería de la Federación hasta hoy desconocido y para fines igualmente desconocidos, por lo tanto, consideramos que dichos recursos deberían ser devueltos con los intereses y rendimientos respectivos, como si hubieran seguido depositados en la subcuenta de vivienda de cada uno de los trabajadores, ya que de lo contrario, nos encontramos ante un nuevo despojo del patrimonio de los trabajadores, despojo efectuado por el Gobierno Federal y solapado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que en la Jurisprudencia señalada en el apartado anterior nunca se pronuncia respecto de los intereses.

Pasando a analizar el cuarto párrafo del artículo 8° transitorio en comento, nos encontramos con dos supuestos; (i) Trabajadores que al reclamar la devolución de recursos obtuvieron una resolución desfavorable; (ii) Trabajadores pensionados al amparo de la Ley del Seguro Social de 1973 que no ejercitaron acción legal para obtener la devolución de sus recursos. Para estos dos supuestos, nos indica la nueva norma, que deberán ser identificados aquellos trabajadores que en ellos se encuentren, y recibir sus recursos en un plazo no mayor de 18 meses a partir de la entrada en vigor de la reforma del 12 de enero de 2012, además serán emitidos ciertos lineamientos que expedirá la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante disposiciones de carácter general, mismas que serán expedidas en un plazo máximo de 180 días, disposiciones que seguramente serán emitidas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

De lo anterior cabe señalar que se establece que los trabajadores recibirán sus recursos en un plazo no mayor de 18 meses, los cuales deberán ser identificados, sin embargo podemos pensar que aquellos trabajadores que no sean identificados ni contemplados dentro de esos 18 meses, estén en riesgo de no recibir sus recursos, además no se establece si se les entregarán los rendimientos generados hasta la fecha de pago, por otro lado, no resulta extraño el preguntarse por qué tendrán que esperar 18 meses para la devolución de los recursos, ya que en primer lugar, no se tienen los recursos, pues el Gobierno Federal los fue destinando a una partida desconocida y seguramente fueron gastados, no existe un solo rubro en el presupuesto de egresos en el que aparezcan los 16 mil millones de pesos transferidos indebidamente, y por otro lado, debemos pensar que las personas que actualmente se desempeñan en la presente administración, probablemente ya no estarán al transcurrir los aludidos 18 meses, por lo que el problema operativo lo enfrentarán los integrantes de la nueva administración., heredando así el problema de devolver dinero que simplemente ya no existe.

Además cabe mencionar que nuestro Máximo Tribunal ya había determinado mediante la jurisprudencia 93/2011 que los recursos transferidos de forma indebida al Gobierno Federal tendrían que ser entregados en un lapso de 10 días por lo que resulta absurdo, que ahora la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, establezca de forma artera mediante su reforma supuestamente bien intencionada, que la devolución se efectúe en 18 meses como máximo, a lo cual, los trabajadores que no han reclamado sus recursos podrían ejercer acción en contra del INFONAVIT, y la Tesorería de la Federación para que se respetara lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado.

Finalmente el quinto párrafo de la reforma al multicitado artículo 8° transitorio, establece que las devoluciones que se contemplan en el párrafo tercero y el cuarto de la norma serán a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien hará entrega de los recursos al Instituto para que a su vez este efectúe la devolución a sus legítimos propietarios. Sin embargo esta norma como se ha dicho, no es completa, puesto que existen infinidad de casos sui generis que no caben en esta reforma, por ejemplo casos de pensionados cuyos recursos no fueron transferidos, pero que si interpusieron un juicio para lograr la entrega de los mismos, y es el caso que en base a lo dispuesto por el párrafo quinto, del recientemente reformado artículo 8° Transitorio, sería la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la encargada de efectuar dicho pago, a pesar de que los recursos se encuentren todavía en poder del INFONAVIT; no cabe duda que esta reforma fue hecha al vapor y que pretendió agrupar a manera de reglamento todos los casos existentes, siendo más simple hacerlo en forma general para que se cubrieran todos los supuestos, tal y como se propone en este trabajo de tesis.

Es menester hacer notar que si bien esta reforma de alguna manera viene a resolver parcialmente la problemática de los fondos transferidos ilegalmente al Gobierno Federal, insistimos, no resulta completa, pues no se vio más allá del artículo 8° transitorio, no se dieron cuenta que la



verdadera problemática no surge de ese artículo ya declarado inconstitucional, sino que el verdadero problema, surge de la reforma del 6 de enero de 1997 al artículo 40 de la Ley del INFONAVIT, los promotores de la reforma seguramente desconocen esto, y si no, no es su deseo cambiar el sistema de raíz, esta reforma líneas arriba descrita brevemente, no es de fondo ni resuelve la problemática creada, ya que el derecho a la vivienda del trabajador sigue en sus cimientos debilitado, tal vez los trabajadores recuperaron parte de su patrimonio, pero el derecho sigue vulnerado, además, el atraco al trabajador fue consumado durante más de una década, permaneciendo impune tal crimen y sin que los trabajadores hayan logrado una verdadera conquista en sus derechos. Esta reforma no es una victoria para los trabajadores, como lo han venido pregonando algunos sindicatos durante el mes de enero de 2012 en la radio y en medios impresos elogiando la reforma que hemos criticado, no, no es una victoria, es una humillante derrota pues no se logró una reforma profunda, que permitiera que el derecho habitacional se reivindicara en beneficio de la clase trabajadora de México.

### **III. Nuestra tesis respecto del destino de los recursos del ahorro para la vivienda del trabajador-pensionista**

Llegamos al final de nuestro breve trabajo de tesis, y en este apartado plasmaremos nuestras consideraciones respecto de la problemática de la regulación de la subcuenta de vivienda, misma que llega a su punto culminante con las reformas del 6 de enero de 1997 al artículo 40 de la Ley del INFONAVIT, de las cuales derivó también el inconstitucional artículo 8° transitorio, con el cual los recursos de los trabajadores eran transferidos de forma indebida a la Tesorería de la Federación, situación que como ya estudiamos provocó reacciones de inconformidad por parte de los trabajadores lo que ocasionó que el pasado 12 de enero de 2012 la Ley fuera reformada en beneficio de los trabajadores, reforma que consideramos no fue completa.

## 1. El trabajador como el único propietario de los recursos derivados del ahorro para la vivienda

El derecho a la vivienda es un derecho social, y que además pertenece a la Seguridad Social, y *“la seguridad social es un derecho humano de todos los mexicanos y extranjeros que legalmente residan en el país, constituye una obligación del Estado dictar las bases para brindar dicho servicio público”*<sup>86</sup>, y la seguridad social como derecho humano, se preocupa por la reivindicación del hombre trabajador, el Derecho de la Seguridad Social pretende reivindicar al hombre, en todos sus aspectos y sin distinción de ninguna especie<sup>87</sup>, y el derecho a la vivienda sin duda que se encarga de la reivindicación del hombre, del trabajador, quien con su esfuerzo busca hacerse propietario de una vivienda donde desarrolle la comunidad de la vida en compañía de su familia. El trabajador no puede solo, es por ello que para resolver el problema de la vivienda, se determinó que se necesitaba de la solidaridad de la sociedad toda, del Estado, de los trabajadores y del los patrones.

Como ya lo habíamos estudiado en el capítulo primero de esta tesis, la vivienda pasó a ser un derecho muy importante, ya que por los mismos fenómenos sociales las ciudades fueron creciendo y con ella las necesidad, al respecto nos señala Alberto Briceño; *“Esta rama es importante en los ordenamientos legales por constituir una prestación a favor de los asegurados y, sobre todo, por la problemática social que ocasiona el crecimiento de las ciudades con déficit habitacional, lo cual propicia la instalación de ‘ciudades perdidas’ como hacinamientos carentes de servicios”*<sup>88</sup>; en efecto, el derecho habitacional de los trabajadores, ha sido producto primeramente de la necesidad de éstos por tener un hogar, y posteriormente, pero ligado a la necesidad, producto de la lucha social de los

---

<sup>86</sup> Ruíz Moreno Ángel Guillermo. Ob. Cit., p. 203.

<sup>87</sup> Cfr. Delgado Moya Rubén. Ob. Cit., p.136.

<sup>88</sup> BRICEÑO RUÍZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Harla. México, 1987, p. 33.

más desprotegidos, lucha que en nuestro país se inició con la primera revolución del siglo XX; La Revolución Mexicana; y fue el derecho a la vivienda una de sus conquistas.

Así las cosas, y con la evolución precipitada de nuestra sociedad, en la cual lo que fue ayer ya no lo es hoy y lo que es hoy no lo será nunca más, las condiciones fueron cambiando al grado de la generación de un fondo de ahorro para la vivienda, el cual como ya lo hemos visto, actualmente se deposita en una subcuenta que administra el INFONAVIT. No debemos perder de vista que estos recursos tienen la misma finalidad que aquel derecho primitivo a la vivienda, con ellos se busca que el trabajador tenga acceso a la misma.

Estos ahorros que comprenden el rubro de vivienda, son propiedad de los trabajadores, el trabajador es el único propietario de su salario, y el ahorro para la vivienda es derivado del salario del trabajador, ya que es una prestación ligada al mismo, y que representa el 5% de su salario real.

Así mismo, el ahorro para la vivienda tiene un fin, que es el de obtener a favor del trabajador una vivienda cómoda e higiénica, estos recursos no pueden disponerse de forma irresponsable ya que implicaría la dilapidación de los mismos, esto a pesar de que sean propiedad de los trabajadores; *“...esos depósitos no se pueden retirar más que en determinados supuestos, pero independiente de que se pueda retirar o que esté sujeto en cuanto a su manejo a determinadas condiciones, siento yo que no implica en manera alguna que puedan pertenecer estos estrictamente a un patrimonio distinto”*<sup>89</sup>; en efecto, no importa que el trabajador no haya hecho uso de sus recursos, estos no tienen por que pasar a ser de la titularidad de otra persona, ya sea del Estado, de cualquier

---

<sup>89</sup> GUTIÉRREZ FUSTER, Raúl. Los Derechos Habitacionales INFONAVIT-FOVISSSTE-FOVIMI. Seguridad Social. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. México, 1996, p. 53.

persona moral o física, a menos que el trabajador así lo consienta, pero que, dicho consentimiento sea bajo su propio riesgo y a su entero perjuicio.

Es por ello, que no debemos dejar que se pierda el verdadero fin de los recursos del ahorro para la vivienda del trabajador, hay quienes sostienen que por la crisis que atraviesa el régimen de Seguridad Social, se requiere destinar la mayor cantidad de recursos a los ramos pensionarios, pero se desnaturaliza el sentido y fin del derecho a la vivienda, recordemos que *“las principales preocupaciones de la vida familiar es la mejora progresiva del hogar, constituyendo uno de los aspectos del gran despertar social que caracteriza nuestra época”*<sup>90</sup>, el trabajador, aunque ya pensionado, en retiro, inválido, o sus beneficiarios cuando este ha muerto, no dejan de tener necesidades de vivienda, se requiere del constante mantenimiento de la misma y no todo se resuelve con el otorgamiento de una pensión, el hombre nunca deja de tener necesidad y las viviendas no se sostienen en pie sin un debido mantenimiento.

Es por eso que consideramos que los recursos de vivienda son una expresión en metálico del derecho a la vivienda de cada trabajador, y tan es así que son de su propiedad, son la parte de su patrimonio, que se empleará para que pueda construir o mantener en pie una vivienda en la cual pueda forjar un hogar *“El hogar de cada trabajador constituye la expresión inmediata y aparente de su situación económica. Es el centro de su propia vida y de la de su familia; es el centro desde el cual se dirige al trabajo; el lugar donde come y duerme, donde pasa una gran parte de tiempo libre y el que crea las condiciones de su vida familiar. Y sobre todo, constituye el lugar donde el trabajador, como individuo, puede disfrutar de una vida digna y feliz.”*<sup>91</sup>, por qué discutir la titularidad de los recursos de los trabajadores, por qué destinarlos a un fin diverso al de la vivienda; si el trabajador que obtuvo un crédito para la adquisición de su vivienda, mismo

---

<sup>90</sup> DE FERRARI, Francisco. Los Principios de la Seguridad Social. De Palma. 2ª edición. Buenos Aires, 1972, p. 292.

<sup>91</sup> *Ibíd.* p. 293.

que liquidó y además ahorró una cantidad extra, ésta le pertenece y es su decisión el que hacer con ella.

Es en resumen, el trabajador es titular de los recursos de vivienda, y es también suyo el derecho para a adquirir una habitación en la cual pueda desarrollar la comunidad de la vida con su familia, por lo tanto, deben respetarse sus recursos y respetar la voluntad de cada trabajador respecto del destino de estos.

## **2. El respeto a la elección del trabajador respecto del destino final de sus recursos del ahorro para la vivienda**

Como lo hemos dicho, el trabajador es el único propietario de su patrimonio, su ahorro para la vivienda es un sinónimo de la promesa de la seguridad social de darle vivienda, si el trabajador ya fue beneficiado con una vivienda, el ahorro subsecuente merece ser lo que en la Exposición de Motivos de la reforma de la Ley Federal del Trabajo de 1972, es decir que se constituya como un ahorro real y constante en beneficio de los trabajadores, este ahorro extraordinario le corresponde a los trabajadores y le corresponde a los mismos determinar qué hacer con el mismo.

Es por ello que consideramos debe respetarse la decisión de los trabajadores respecto del destino que deben tomar los recursos excedentes del Fondo de Vivienda o bien los recursos íntegros en el caso de que el trabajador nunca hubiese ejercido el crédito a la vivienda; es un ahorro constante y real del propio trabajador.

El legislador, el Gobierno Federal, el IMSS, el INFONAVIT, y los participantes de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, no deben confundir las naturalezas de los recursos de previsión social, y deben respetar la voluntad del trabajador, y no aprovecharse de la complejidad el sistema y el desconocimiento que la mayoría de los trabajadores tienen del mismo, y debe respetarse y acatarse la determinación de los trabajadores respecto del

destino que tomarán sus recursos, siempre buscando el beneficio del trabajador, nunca el beneficio fiscal, privado o incluso personal de ciertos funcionarios o partidos políticos. Cada hombre es libre de decidir que hacer con su patrimonio, y más aún en el supuesto de que el ahorro generado para la obtención de vivienda, represente un excedente o un saldo total y a favor del trabajador, quien ya no lo utilizará precisamente para la satisfacción de tan importante derecho como el de la vivienda.

Deben crearse instrumentos jurídicos que permitan que el trabajador decida con libertad que hacer con su ahorro, y que a su vez se pueda contribuir a mitigar los grandes problemas nacionales, como el del financiamiento de las pensiones del Seguro Social, pero siempre con el consentimiento del trabajador; que sea él, el dueño de su propio destino; es su derecho y no es posible que los trabajadores, sean despojados injustamente de su patrimonio y mucho menos con leyes injustas.

### **3. La urgente necesidad de reformas a las leyes de Seguridad Social**

Derivado de todo lo anterior, consideramos que es urgente que se efectúe una reforma de fondo en materia de seguridad social y que se fortalezca el derecho social a la vivienda obrera, durante nuestra investigación encontramos con tristeza que muchos tratadistas relegan el derecho habitacional a un segundo plano respecto de las otras ramas de la seguridad social; la habitación, también es seguridad social y no merece un segundo término, no podemos concebir que el individuo tenga seguridad social si no tiene un lugar en el cual se sienta seguro y protegido, primeramente de las fuerzas elementales de la naturaleza y otros sujetos malintencionados, después de las demás amenazas que como en antiguo serían las fieras y elementos naturales.

Urge pues, una reforma contundente a la Ley Federal del Trabajo, en la cual se precisen realmente los aspectos de la vivienda como derecho social e inviolable, que si bien ya es un derecho humano consagrado en la

Carta Magna en el artículo 4°, no deja de ser una necesidad constante y un reclamo incesante por parte de las clases trabajadoras, las cuales actualmente tendrán que luchar por volver a elevar al derecho a la vivienda nuevamente al lugar del que ha sido despojado, puesto que en la actualidad el trabajador que se beneficie del régimen pensionario vigente, tendrá que apostar el todo por el todo, es decir acceder a una mejor pensión, o adquirir vivienda, no olvidemos que el nuevo régimen pensionario pretende confundir las aportaciones de previsión social y sus fines, además no deja alternativa al trabajador más que optar por un solo beneficio y será el trabajador que tenga más recursos, el que disfrute de una “seguridad social” que no será más que una serie de seguros privados.

No obstante que el 12 de enero de 2012 fue publicada una reforma al artículo 8° transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1997, misma que ya hemos analizado anteriormente y tal como se ha expresado, no resulta a nuestro parecer suficiente, la consideramos más que un verdadero remedio, un maquillaje, pues no modifica de fondo al derecho habitacional de los trabajadores, no lo reivindica ni lo fortalece, además de contar no numerosos errores que seguramente, ocasionarán una nueva oleada de juicios de amparo, pues dicha reforma va en contra de lo ya resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante la jurisprudencia 93/2011.

Pues bien, después de todo lo anterior, proponemos primeramente, sea reformada la Ley Federal del Trabajo en su artículo 141 en su fracción II y adicionando un tercer párrafo. Dicho artículo actualmente establece:

**Artículo 141.** *“Las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda son gastos de previsión social de las empresas y se aplicarán en su totalidad*

*a constituir depósitos en favor de los trabajadores que se sujetarán a las bases siguientes:*

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

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

*III. En caso de que el trabajador hubiere recibido crédito del Instituto, las cantidades a que tuviere derecho en los términos de las fracciones anteriores, se aplicarán a la amortización del crédito, salvo en los casos de incapacidad total permanente o de muerte, en los términos del artículo 145 si después de hacer la aplicación de dichas cantidades a la amortización del crédito quedare saldo a favor del trabajador se le entregará a éste el monto correspondiente.*

*Para la devolución de los depósitos y cantidades adicionales bastará que la solicitud por escrito se acompañe con las pruebas pertinentes.”*

Para ser modificados de la siguiente manera:

**Artículo 141.** *“Las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda son gastos de previsión social de las empresas y se aplicarán en su totalidad*



*a constituir depósitos en favor de los trabajadores que se sujetarán a las bases siguientes:*

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

II. *Cuando el trabajador deje de estar sujeto a una relación de trabajo y cuente **con 60 o más años de edad y se beneficie de una pensión al amparo Ley del Seguro Social**, tendrá derecho a que se le haga entrega del total de los depósitos que se hubieren hecho a su favor, en los términos de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, **de igual manera se entregarán dichos depósitos en los casos en que los trabajadores que alcanzando esa edad no reúnan los requisitos para obtener una pensión.***

*Para la devolución de los depósitos y cantidades adicionales bastará que la solicitud por escrito se acompañe con las pruebas pertinentes. **Estos depósitos no podrán ser destinados de ninguna manera a cualquier otro fin, a menos que medie consentimiento expreso del trabajador.***

De esta manera consideramos que se asegura la naturaleza de los fondos de ahorro para la vivienda, y se respeta la voluntad del trabajador de decidir qué hacer con los mismos, sin embargo para que esta reforma sea armónica, proponemos la reforma del artículo 40 de la Ley del INFONAVIT, el cual a la letra dice:

**Artículo 40.** *“Los fondos de la subcuenta de vivienda que no hubiesen sido aplicados de acuerdo al artículo 43 Bis, serán transferidos a*

*las administradoras de fondos para el retiro para la contratación de la pensión correspondiente o su entrega, según proceda, en los términos de lo dispuesto por las Leyes del Seguro Social, en particular en sus artículos 119, 120, 127, 154, 159, 170 y 190, 193 y de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, particularmente, en sus artículos 3, 18, 80, 82 y 83.*

*A efecto de lo anterior, el trabajador o sus beneficiarios deberán solicitar al Instituto la transferencia de los recursos de la subcuenta de vivienda a las administradoras de fondos para el retiro. El Instituto podrá convenir con el Instituto Mexicano del Seguro Social los términos y requisitos para simplificar y unificar los procesos para autorizar la disponibilidad de los recursos a que se refiere el párrafo anterior.”*

A lo cual proponemos la siguiente adecuación de dicho artículo así como la derogación del artículo 8° transitorio del decreto del 6 de enero de 1997 que reforma la Ley del INFONAVIT, en concordancia con la declaratoria de inconstitucionalidad del mismo, así mismo de acuerdo a las nuevas reformas Constitucionales de 2011:

**Artículo 40.** *“Los fondos de la subcuenta de vivienda que no hubiesen sido aplicados de acuerdo al artículo 43 Bis, **previa autorización del trabajador o sus beneficiarios podrán ser transferidos** a las administradoras de fondos para el retiro para la contratación de la pensión correspondiente o su entrega, según proceda, en los términos de lo dispuesto por las Leyes del Seguro Social, en particular en sus artículos 119, 120, 127, 154, 159, 170 y 190, 193 y de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, particularmente, en sus artículos 3, 18, 80, 82 y 83.*

*A efecto de lo anterior, el trabajador o sus beneficiarios deberán solicitar al Instituto la transferencia de los recursos de la subcuenta de vivienda a las administradoras de fondos para el retiro. El Instituto podrá convenir con el Instituto Mexicano del Seguro Social los términos y requisitos*

*para simplificar y unificar los procesos para autorizar la disponibilidad de los recursos a que se refiere el párrafo anterior.*

*Aquellos trabajadores que opten por no transferir los recursos de la subcuenta de vivienda para los fines señalados en el primer párrafo de este artículo, les serán entregados en una sola exhibición.”*

Del mismo modo, proponemos la creación de un artículo transitorio ligado a la nueva reforma del artículo 40 y que sustituya al 8° Transitorio declarado anteriormente inconstitucional que viene a reforzar nuestra propuesta y que además daría certidumbre al trabajador que optara pensionarse al amparo de la Ley del Seguro Social de 1973 o bien que se encontrara ya pensionado y que no hubiese reclamado en la vía jurisdiccional los recursos de vivienda indebidamente transferidos:

**PRIMERO:** *“Los trabajadores que se beneficien bajo el régimen de la Ley del Seguro Social vigente hasta el 30 de junio de 1997, además de disfrutar de la pensión que en los términos de dicha ley les corresponda, deberán recibir en una sola exhibición los fondos acumulados en la subcuenta de vivienda correspondientes a las aportaciones acumuladas hasta el tercer bimestre de 1997 y los rendimientos que se hubieran generado. Las subsecuentes aportaciones podrán ser retiradas en una sola exhibición incluyendo los rendimientos generados a la fecha en que sean entregados, a menos que el trabajador consienta expresamente que dichos recursos sean abonados directamente en beneficio de su pensión.*

*Sin excepción alguna, todos aquellos trabajadores cuyos recursos hayan sido transferidos al Gobierno Federal para ser abonados al financiamiento de sus pensiones, con anterioridad a la entrada en vigor de la presente reforma, podrán solicitarlos directamente ante el Instituto, quien en un término de no más de 10 días ya sea a su cargo o de la Tesorería de la Federación, según cada caso particular, efectuará la devolución de los*

*mismos junto con los rendimientos que hubieran generado a la fecha de entrega.*

*Los rendimientos serán calculados sobre los montos transferidos, como si a la fecha de entrega hubieran permanecido en la subcuenta de vivienda.”*

Así pues consideramos que estas propuestas de reforma legal vendrían a reivindicar el derecho social a la vivienda, diferenciando las aportaciones del Fondo para la Vivienda de las demás de previsión social, obligando así a los participantes del Sistema de Ahorro para el Retiro a replantear la visión pensionaria, haciéndola más dinámica y sustentable, para que la crisis de los seguros sociales, no tenga que invadir otras ramas como la de la vivienda, en una búsqueda desesperada de recursos.

Si el sistema no se replantea y si se siguen protegiendo los intereses de las AFORES, a costa del retiro de los trabajadores, no habrá dinero que alcance para sustentar el régimen actual y los seguros sociales, simplemente colapsarán igual que las pensiones en curso de pago del régimen anterior, extinguiendo derechos sociales como el de la vivienda. Ojalá podamos encontrar vías para retomar aquellos sistemas solidarios que fundaron el ahorro para la vivienda y en general toda la seguridad social y como bien dice Ángel Guillermo Ruiz Moreno, *“La solidaridad debe ser siempre el principio y la razón de ser de cualquier sistema de seguridad social; aunque también habrá que decirlo: sin la responsabilidad individual será imposible que funcione cualesquier esquema protector ideado por el hombre, pues de nada sirve intentar prevenir o atemperar riesgos si el individuo se niega a colaborar en su protección.”*<sup>92</sup>. Actualmente se está perdiendo esa solidaridad social, orillando a todo el sistema de seguridad social a una inminente privatización, donde el que pueda costearlo no tendrá por qué preocuparse de nada, no siendo así para la masa de trabajadores y

---

<sup>92</sup> RUÍZ MORENO, Ángel Guillermo. Las AFORE. El Sistema de Ahorro y Pensiones Mexicano. 6ª edición. Porrúa. México, 2009, p. 7.

que carecen de una vivienda digna y que a veces ni siquiera tienen un salario justo.

Finalizamos con la siguiente expresión de Pierre Mazeaud, citado por Francisco de Ferrari que considero, retrata en mucho la situación presente y futura de la vivienda de los trabajadores si no logramos concretarla como lo que es; un derecho social y humano: *“Ninguna reforma más urgente que la del alojamiento obrero. Como consecuencia de los desordenes de la economía liberal, el trabajador se vio obligado a vivir hasta ahora en verdaderos tugurios y admitir la promiscuidad degradante en la miseria y en el vicio. ¿Qué esperar, sino odio, del ser humano, obligado para poder subsistir, a aceptar condiciones materiales de vida a veces semejantes a las de los animales?”*<sup>93</sup>

---

<sup>93</sup> DE FERRARI, Francisco. Ob Cit., p. 291.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** La vivienda es un derecho social, y por tanto es un derecho reivindicador para los socialmente más débiles, además es una conquista de la Revolución Mexicana, conquista que fue plasmada por el constituyente de 1917 en el artículo 123, apartado "A", fracción XII, siendo primicia mundial el reconocimiento de la vivienda como garantía social.

**SEGUNDA.** El derecho a la vivienda, protegido por la Constitución como garantía social producto de la lucha revolucionaria, debe permanecer como tal, puesto que la demanda de este derecho en nuestros días y para las venideras generaciones será cada vez mayor y más complejo, y solo se podrá resolver mediante la participación solidaria de todos los integrantes de la sociedad, liderando el Estado, como protector de la misma.

**TERCERA.** El derecho a la vivienda, para materializarse, desde 1972 estableció la obligación del patrón de enterar un 5% sobre el salario de cada trabajador para constituir un fondo de ahorro para la vivienda, el cual administraría el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Instituto que se conformó de forma solidaria con la participación de los trabajadores, los patrones y el Gobierno, a partir de ese momento se determinó que los recursos producto de ese esfuerzo tripartita serían propiedad de los trabajadores y serían administrados para beneficio de éstos, al efecto de se pudiera alcanzar el objetivo de que cada trabajador pudiera contar con una vivienda cómoda e higiénica. Ese ahorro, concluimos, es el vehículo del derecho a la vivienda, derecho que es de titularidad de los trabajadores de forma individual y en su conjunto.

**CUARTA.** El fin del ahorro para la vivienda siempre será y siempre debe ser el de la obtención para el trabajador de una vivienda digna cómoda e higiénica en la que pueda desarrollarse con su familia en la comunidad de la vida. El ahorro al ser el vehículo para ese fin debe considerarse no solamente

recursos susceptibles de aprovechamiento, sino como una expresión de esa garantía social, que es la de la vivienda.

**QUINTA.** El ahorro para la vivienda se concibió como el vehículo para hacer posible la obtención de vivienda para los trabajadores, pero también como un ahorro real y constante para beneficio de los trabajadores, ya que si el trabajador no necesitara de una vivienda por tener ya una en propiedad o bien que el trabajador adquiriendo una continuara ahorrando o para el caso de que el trabajador muriera, sus beneficiarios o él mismo pudieran disponer de ese ahorro real y constante para cubrir parte de sus necesidades, finalmente es su patrimonio y es decisión de cada hombre hacer lo que más le convenga con sus bienes.

**SEXTA.** Dentro del nuevo esquema de pensiones vigente, no resulta propio fundir las aportaciones de Seguridad Social para un fin único, ya que fueron creadas para cubrir ciertas eventualidades o para concretar un derecho como el de la vivienda, y no pueden mezclarse pues se atenta contra la naturaleza de cada derecho o contingencia, no hay excusa respecto de la necesidad de financiamientos extraordinarios, si hace falta financiamiento, debe replantearse el sistema pensionario sin afectar otros derechos como lo es el de la vivienda.

**SÉPTIMA.** Para los trabajadores que se pensionan al amparo del viejo sistema de 1973 y que acumularon recursos en la subcuenta de "Vivienda '97", resulta en efecto violatorio de sus garantías constitucionales, el hecho de que sean transferidos estos recursos a un fondo aún hoy desconocido, y sin su consentimiento, ya la Suprema Corte de Justicia de la Nación confirmó que no pueden confundirse las aportaciones de vivienda con las aportaciones de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. Es por ello que no debe confundirse ni mezclarse la naturaleza de derechos que si bien tienen un origen social, son muy distintos uno de otro.

**OCTAVA.** Los recursos acumulados en las subcuentas de “Vivienda ‘97” propiedad de los trabajadores que optan por pensionarse al amparo de la Ley del Seguro Social de 1973, les corresponden de pleno derecho y está en ellos determinar qué destino deben seguir, puesto que el Gobierno no puede decidir sobre recursos que no le corresponden y menos aplicarlos, supuestamente, a un fin que no es del todo claro, ya que no fue posible seguir la pista del destino de los miles de millones de pesos transferidos indebidamente.

**NOVENA.** Es urgente la necesidad de la elaboración de nuevas reformas en beneficio del trabajador, que eviten el desvío de fondos de vivienda a otros fines, y que si son aplicados a otro fin sea con el consentimiento del trabajador, que dichos recursos se apliquen directamente en su beneficio y que éste perciba lo que en efecto dichos recursos de su propiedad fueron aplicados en su favor. Las recientes reformas del 12 de enero de 2012 no son suficientes, aunque no podemos dejar de reconocer que tienen algún mérito, ya que benefician en parte, a los trabajadores afectados por la transferencia indebida de sus recursos del ahorro para la vivienda al Gobierno Federal, pero pugnamos por una reforma integral y adecuada que fortalezca el derecho habitacional desde sus raíces.

**DÉCIMA.** Desde el origen del sistema de pensiones establecido en 1997, el Estado buscó proteger el ahorro de los trabajadores para evitar que estos lo dilapiden para la vejez. Sin embargo, el ahorro para la vivienda no fue creado para aplicarse a las pensiones del cesante, del viejo, del inválido, de las viudas y huérfanos, sino que se creó para garantizar el acceso a una vivienda digna y para generar a favor del trabajador un ahorro real y constante, por lo tanto, no es correcto aplicarlo a los fondos de pensión, a menos de que afecten directamente a ésta, variando su monto en beneficio del trabajador y sobre todo, que el trabajador así lo exprese; si esta capacidad de elegir no es posible porque las pensiones actuales están en riesgo de financiamiento por la crisis del Seguro Social, y las futuras de igual manera no podrían financiarse y por ello, es necesario absorber fondos



como los de vivienda, entonces, el sistema actual no sirve, y es necesario tomar medidas concretas para que en el futuro nuestro país no se encuentre en una crisis pensionaria que signifique tener a millones de adultos mayores en las calles en estado de indigencia.

**DECIMOPRIMERA.** Es por ello que se propone la reforma y adición del artículo 141 de la Ley Federal del Trabajo, así mismo la reforma y adición del artículo 40 de la Ley del INFONAVIT, y la creación de un artículo transitorio, reformas que ya hemos propuesto al final del Capítulo Cuarto de esta breve tesis, con lo cual se lograría establecer en la Ley el respeto a la vivienda como derecho social, así mismo se respetaría la decisión de los trabajadores sobre la aplicación de sus recursos acumulados en el fondo de ahorro para la vivienda que no hubiesen sido aplicados a la obtención de una vivienda.

*“La vivienda es la persona misma, su forma y su esfuerzo más inmediato.”*

Jacques Pezeu-Massabuau.

## APÉNDICE

- **ANEXO 1.** Solicitud de información pública o de acceso a datos personales número 0000600091609.
- **ANEXO 2.** Respuesta a la solicitud de información pública o de acceso a datos personales número 0000600091609.
- **ANEXO 3.** Solicitud de información pública o de acceso a datos personales número 0063500051711.
- **ANEXO 4.** Oficio de respuesta a la solicitud de información pública o de acceso a datos personales número 0063500051711, de fecha 22 de noviembre de 2011, expedida por la Unidad de Enlace del INFONAVIT.
- **ANEXO 5.** Oficio de negativa de devolución de recursos por parte del INFONAVIT.

**ANEXO 1.** Solicitud de información pública o de acceso a datos personales  
número 0000600091609.



03/04/2009 03:34:51

## Solicitud de Información Pública o de Acceso a Datos

Número de Folio

0000600091609

### Solicitante:

Nombre o Razón Social

GUSTAVO MONTIEL LEYVA

Representante:

Domicilio:

Calle JECUALMES, No. 35 Colonia El Caracol C.P. 04739, COYOACAN, Distrito Federal, México

### Unidad de enlace:

Dependencia o entidad:

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Para efecto del cómputo del plazo establecido en el artículo 44 (en el caso de solicitudes de acceso a información pública) y 24 (para las solicitudes de acceso a datos personales), de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se ha recibido su solicitud con fecha, 3 de abril de 2009.

Al haber enviado su solicitud por medio electrónico, acepta que las notificaciones y resoluciones que se formulen en atención a la misma, se pondrán a su disposición en los plazos establecidos en la Ley referida, en esta página, misma que se obliga a consultar para dar seguimiento a su solicitud. En el caso de acceso a datos personales se expedirán copias simples o certificadas. La entrega de éstos se hará en el domicilio de la Unidad de enlace o en el del solicitante mediante correo

El seguimiento a su solicitud podrá realizarlo, mediante el número de folio que se indica en este acuse, en la página de internet con dirección:

<http://www.infomex.org.mx/gobiernofederal>

Si por alguna falla técnica del sistema, no pudiera abrir las notificaciones y resoluciones que se pongan a su disposición en esta página, deberá informarlo a la unidad de enlace de la dependencia o entidad a la que solicitó información en un plazo de 5 días hábiles, a fin de que se le notifique por otro medio.

Plazo de respuesta a la solicitud de acceso a información pública gubernamental:

Conforme se establece en los artículos 40 y 44 de la Ley referida, los tiempos de respuesta o posibles notificaciones referentes a su solicitud, son los siguientes:

Respuesta a la solicitud, indicando la forma y medio en que se pondrá a su disposición la información, así como en su caso, el costo:	20 días	(13/05/2009)
Notificación en caso de que la información solicitada no sea de competencia de la dependencia o entidad:	5 días	(17/04/2009)
Requerimiento para proporcionar elementos adicionales o corregir información que permitan localizar la información solicitada:	10 días	(24/04/2009)
Notificación de ampliación de plazo para dar atención a la solicitud:	20 días	(13/05/2009)
Respuesta a la solicitud, en caso de que haya recibido notificación de ampliación de plazo:	40 días	(10/06/2009)
Acceso o envío de información una vez que indique el medio y forma de entrega y de tener costo, una vez efectuado el pago:		10 días

Conforme se establece en el artículo 24 de la Ley referida, los tiempos de respuesta o posibles notificaciones referentes a su solicitud de acceso a datos personales, son los siguientes:

Respuesta a la solicitud, indicando la forma y medio en que se pondrá a su disposición los datos personales, así como en su caso, el costo:	10 días	(24/04/2009)
Requerimiento para proporcionar elementos adicionales o corregir información que permitan localizar los datos solicitados:	10 días	(24/04/2009)
Acceso o envío de información una vez que indique el medio y forma de entrega, y de tener costo, una vez efectuado el pago:		10 días

LA LEY DEL INFONAVIT, EN EL ARTÍCULO OCTAVO TRANSITORIO DE LA REFORMA DEL 6 DE ENERO DE 1997, ESTABLECE QUE LOS RECURSOS DE VIVIENDA 97 SERÁN TRANSFERIDOS ALGOBIERNO FEDERAL PARA FINANCIAR LAS PENSIONES. SIN EMBARGO, NO EXISTE LA INSTRUMENTACIÓN JURIDICA PARA ELLO, ADEMÁS DE QUE EL SEGURO SOCIAL NUNCA HA RECIBIDO RECURSO DE VIVIENDA 97 SITUACIÓN QUE NIEGA COTIDIANAMENTE ANTE LA AUTORIDAD LABORAL JURSDICCIONAL EN DIVERSOS PROCEDIMIENTOS ORDINARIOS LABORALES, ÁUNADO A LO ANTERIOR, LA SEGUNDA SALA DE LA CORTE EN EL 2008, DECRETÓ INCONSTITUCIONAL LA DISPOSICIÓN LEGAL ANTES MENCIONADA, SIN EMBARGO LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO EN CUMPLIMIENTO A LA NORMATIVIDAD QUE LAS RIGE SIGUEN EFECTUANDO LA TRANSFERENCIA ED ESOS RECURSOS.

ES POR ELLO QUE SOLICITO SE SIRVAN INFORMAME:

- CUANTOS MILES DE MILLONES DE PESOS SE HAN TRANSFERIDO AL GOBIERNO FEDERAL
- QUE SECRETARÍA O INSTITUTO LOS TIENE EN ESPECÍFICO.
- SI NO SE ABONAN AL SEGURO SOCIAL PARA EL FINANCIAMIENTO DE PENSIONES, EN QUE SE ESTÁN UTILIZANDO.
- DONDE QUEDAN LOS RENDIMIENTOS GENERADOS.
- FUNDADO EN QUE NORMAS INSTRUMENTALES Y GENERALES SE RETIENEN ESOS RECURSOS.
- POR QUE SI ES INCONSTITUCIONAL LA TRANSFERENCIA SIGUE LA SECRETARIA DE HACIENDA RECIBIENDO ESE DINERO
- QUE INDIQUE LA SECRETARÍA DE HACIENDA DONDE SE ENCUENTRAN LOS RECURSOS DE LOS TRABAJADORES

**Otros datos para su localización:**

---

LA LEY INDICA QUE EL GOBIERNO FEDERAL RECIBE LOS RECURSOS.

---

LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO ES LA IDONEA PARA CONOCER LA INFORMACIÓN, ASÍ COMO EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, Y EL INFONAVIT.

Archivo de la descripción

---

Autenticidad de la información:

a224f93417f2c494b6bc52f6858f5f89

Autenticidad del acuse

0a79211cf2c2d697369d7af4d562f65a

Se recomienda conservar el presente acuse para fines informativos y aclaraciones.

---

---



1. Las solicitudes recibidas después de las 15:00 horas de un día hábil o en un día inhábil, se dan por recibidas al día hábil siguiente.
2. La solicitud deberá enviarse a la unidad de enlace competente, reiniciándose el proceso de solicitud y los plazos de respuesta.
3. Este requerimiento interrumpirá el plazo de respuesta.
4. El solicitante deberá acreditar su identidad para recibir los datos personales con credencial de elector, cartilla del servicio militar, cédula profesional o pasaporte. La entrega de dichos datos se hará en la Unidad de Enlace (si decide recogerlos personalmente) o le serán enviados por medio de correo certificado con notificación. Si desea nombrar a un representante legal para que reciba sus datos, dicho representante deberá acudir directamente a la Unidad de Enlace para acreditar tal representación y recibir los datos personales.
5. La reproducción de los datos personales solicitados, únicamente podrá ser en copias simples (sin costo) o en copias

\* A partir del 15 de julio de 2008 el INEGI es un organismo constitucional autónomo, por lo que toda solicitud de información deberá realizarse directamente en la dirección <http://www.inegi.org.mx>. El SISI continuará recibiendo solicitudes para esta Institución hasta el 14 de agosto de 2008.



03/04/2009

## Solicitud de Información Pública o de Acceso a Datos

Número de Folio 0000600091609

### Descripción de la solicitud:

#### Datos del solicitante

Nombre:	GUSTAVO
Primer Apellido:	MONTIEL
Segundo Apellido:	LEYVA

#### Domicilio (para recibir notificaciones)

Calle:	JECUALMES
Número Exterior:	35
Número Interior:	
Colonia:	El Caracol
Entidad Federativa:	Distrito Federal
Delegación o Municipio:	COYOACAN
Código Postal:	04739
Teléfono:	55 5665 7544
Correo electrónico:	gustavo.montiel@montieldiazabogados.com

#### Datos adicionales del solicitante para fines estadísticos:

Fecha de Nacimiento:	3/08/1985
Ocupación:	Ámbito Empresarial - Servicios a la actividad empresarial

#### Solicitud de información a

Dependencia o entidad:	SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
------------------------	--

#### Modalidad en la que se prefiere se le otorgue acceso a la información, de estar disponible en dicho medio

Modalidad de entrega:	Entrega por Internet en el INFOMEX
-----------------------	------------------------------------

#### Descripción clara de la solicitud de información:

DESTINO QUE TIENEN LOS RECURSOS DE LA SUBCUENTA DE VIVIENDA 97 DE LA CUENTA INDIVIDUAL DE LOPS TRABAJADORES QUE OPTAN POR PENSIONARSE AL AMPARO DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1973. YA QUE

**ANEXO 2.** Respuesta a la solicitud de información pública o de acceso a datos personales número 0000600091609.

## NO ES COMPETENCIA DE LA UNIDAD DE ENLACE

### Datos Generales

Detalle de la solicitud número: **0000600091609**

Con base en lo previsto en el artículo 40 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y de acuerdo a la información que se solicita, le sugerimos acudir con la siguiente Unidad de Enlace:

**Se sugiere remitir la solicitud a la Dependencia:**

Por medio del presente, nos permitimos manifestar que el artículo 40, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, señala que cualquier persona o su representante podrá presentar, ante la Unidad de Enlace, una solicitud de acceso a la información, misma que deberá contener, entre otros datos, la descripción clara y precisa de los documentos que solicita, y el citado numeral 40, fracción IV, párrafo tercero, de la Ley de la materia, establece que cuando la información solicitada no sea competencia de la entidad o dependencia ante la cual se presente la solicitud de acceso, la unidad de enlace deberá orientar debidamente al particular sobre la entidad o dependencia competente. Tomando en consideración el numeral señalado con antelación, y que la solicitud de información de manera muy particular versa sobre meros cuestionamientos relacionados con los recursos de vivienda 97, al respecto, la Tesorería de la Federación manifiesta que no es la facultada para tener la información relativa para el efecto de dar respuesta a la solicitud que nos ocupa, toda vez que sobre el particular es el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, el administrador de los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, y el cual tiene la atribución y responsabilidad de tener el control e información detallada de las transferencias que realice en el marco



normativo de su exclusiva competencia; el destino específico de los mencionados recursos y rendimientos. Es por ello, que siguiendo con las directrices establecidas en la ley en materia de transparencia anteriormente planteadas, y sobretodo a efecto de orientar debidamente a la solicitante, respecto de sus planteamientos, en congruencia a las manifestaciones vertidas en el cuerpo del presente, se hace hincapié de que es el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores el organismo que cuenta con el universo de información relativa a la administración, transferencia y demás actividades relacionadas con los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, de lo que se concluye, que es dicho organismo quien puede informar lo relativo sobre este tema. Por lo anteriormente citado, se sugiere a la Unidad de Enlace oriente al particular para que acuda con el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, a efecto de que sea a éste a quien se solicite la información requerida. Unidad de Enlace del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores Barranca del Muerto 280, primer piso. Col. Guadalupe Inn, México, Distrito Federal  
cuentasclaras@infonavit.org.mx Tel.: 5322-6300 Ext. 5642 y 5415 Fax. 53226700 + 95 5642

**ANEXO 3.** Solicitud de información pública o de acceso a datos número  
0063500051711

## Solicitud de Información Pública o de Acceso a Datos Personales

Número de Folio 0063500051711

### Solicitante:

Nombre o Razón Social GUSTAVO MONTIEL LEYVA

Representante:

Domicilio: Calle JECUALMES, No. 35 Colonia El Caracol C.P. 04739, COYOACAN, Distrito Federal, México

### Unidad de enlace:

Dependencia o entidad: INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES

Para efecto del cómputo del plazo establecido en el artículo 44 (en el caso de solicitudes de acceso a información pública) y 24 (para las solicitudes de acceso a datos personales), de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se ha recibido su solicitud con fecha 3 de noviembre de 2011.

Al haber enviado su solicitud por medio electrónico, acepta que las notificaciones y resoluciones que se formulen en atención a la misma, se pondrán a su disposición en los plazos establecidos en la Ley referida, en esta página, misma que se obliga a consultar para dar seguimiento a su solicitud. En el caso de acceso a datos personales se expedirán copias simples o certificadas. La entrega de éstos se hará en el domicilio de la Unidad de enlace o en el del solicitante mediante correo certificado con notificación.

El seguimiento a su solicitud podrá realizarlo, mediante el número de folio que se indica en este acuse, en la página de internet con dirección:

<http://www.infomex.org.mx/gobiernofederal>

Si por alguna falla técnica del sistema, no pudiera abrir las notificaciones y resoluciones que se pongan a su disposición en esta página, deberá informarlo a la unidad de enlace de la dependencia o entidad a la que solicitó información en un plazo de 5 días hábiles, a fin de que se le notifique por otro medio.

Plazo de respuesta a la solicitud de acceso a información pública gubernamental:

Conforme se establece en los artículos 40 y 44 de la Ley referida, los tiempos de respuesta o posibles notificaciones referentes a su solicitud, son los siguientes:

Respuesta a la solicitud, indicando la forma y medio en que se pondrá a su disposición la información, así como en su caso, el costo:	20 días hábiles	(02/12/2011)
Notificación en caso de que la información solicitada no sea de competencia de la dependencia o entidad:	5 días hábiles	(10/11/2011)
Requerimiento para proporcionar elementos adicionales o corregir información que permitan	10 días hábiles	(17/11/2011)
Notificación de ampliación de plazo para dar atención a la solicitud:	20 días hábiles	(02/12/2011)
Respuesta a la solicitud, en caso de que haya recibido notificación de ampliación de plazo:	40 días hábiles	(18/01/2012)
Acceso o envío de información una vez que indique el medio y forma de entrega y de tener costo, una vez efectuado el pago:	10 días hábiles	

Conforme se establece en el artículo 24 de la Ley referida, los tiempos de respuesta o posibles notificaciones referentes a su solicitud de acceso a datos personales, son los siguientes:

Respuesta a la solicitud, indicando la forma y medio en que se pondrá a su disposición los datos personales, así como en su caso, el costo:	10 días hábiles	(17/11/2011)
Requerimiento para proporcionar elementos adicionales o corregir información que permitan localizar los datos solicitados:	10 días hábiles	(17/11/2011)

Acceso o envío de información una vez que indique el medio y forma de entrega y de tener costo, una vez efectuado el pago:

---

1. Las solicitudes recibidas después de las 18:00 horas de un día hábil o en un día inhábil, se dan por recibidas al día hábil siguiente.
2. La solicitud deberá enviarse a la unidad de enlace competente, reiniciándose el proceso de solicitud y los plazos de respuesta.
3. Este requerimiento interrumpirá el plazo de respuesta.
4. El solicitante deberá acreditar su identidad para recibir los datos personales con credencial de elector, cartilla del servicio militar, cédula profesional o pasaporte. La entrega de dichos datos se hará en la Unidad de Enlace (si decide recogerlos personalmente) o le serán enviados por medio de correo certificado con notificación. Si desea nombrar a un representante legal para que reciba sus datos, dicho representante deberá acudir directamente a la Unidad de Enlace para acreditar tal representación y recibir los datos personales.
5. La reproducción de los datos personales solicitados, únicamente podrá ser en copias simples (sin costo) o en copias certificadas (con costo). En caso de que usted haya realizado una nueva solicitud respecto del mismo sistema de datos personales en un periodo menor a doce meses a partir de la última solicitud, las copias simples generarán un costo.

\* A partir del 15 de julio de 2008 el INEGI es un organismo constitucional autónomo, por lo que toda solicitud de información deberá realizarse directamente en la dirección <http://www.inegi.org.mx>. El sistema Infomex continuará recibiendo solicitudes para esta Institución hasta el 14 de agosto de 2008.



03/11/2011 03:55:13 PM

## Solicitud de Información Pública o de Acceso a Datos Personales

Número de Folio 0063500051711

### Descripción de la solicitud:

#### Datos del solicitante

Nombre:	GUSTAVO
Primer Apellido:	MONTIEL
Segundo Apellido:	LEYVA

#### Domicilio (para recibir notificaciones)

Calle:	JECUALMES
Número Exterior:	35
Número Interior:	
Colonia:	El Caracol
Entidad Federativa:	Distrito Federal
Delegación o Municipio:	COYOACAN
Código Postal:	04739
Teléfono:	51718990
Correo electrónico:	gmontiel.leyva@yahoo.com.mx

#### Datos adicionales del solicitante para fines estadísticos:

Fecha de Nacimiento:	03/08/1985
Ocupación:	Ámbito Empresarial

#### Solicitud de información a

Dependencia o entidad:	INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES
------------------------	---

#### Modalidad en la que se prefiere se le otorgue acceso a la información, de estar disponible en dicho medio

Modalidad de entrega:	Entrega por Internet en el INFOMEX
-----------------------	------------------------------------

#### Descripción clara de la solicitud de información:

Requiero saber a la brevedad, a cuánto ascienden los recursos transferidos al Gobierno Federal por el concepto a que se refiere el artículo 8° transitorio de la Reforma del 6 de enero de 1997 a la Ley del INFONAVIT, esto en relación con los



artículos Tercero y Duodécimo Transitorio de la Ley del Seguro Social.

Se precisa que la información requerida se refiere al monto total global de las transferencias que por estos conceptos el INFONAVIT ha efectuado al Gobierno Federal desde el 6 de enero de 1997, en el entendido que estos recursos dejan de ser del trabajador para convertirse en fondos públicos y al ser recursos de carácter público es que se solicita a este Instituto refiera al suscrito a cuanto asciende ese monto global.

**Otros datos para su localización:**

---

---

Monto total general transferido al Gobierno Federal por artículo 8º Transitorio de la reforma del 6 de enero de 1997 a la ley del INFONAVIT.

Recursos de vivienda 97 de los trababadores beneficiados por el plan de pensiones de 1973.  
Archivo de la descripción recibido con código:

---

Autenticidad de la información:	0f89d7081fbc29d248cf3911f679779f
Autenticidad del acuse	f8e5eeeb4c155dfe368a5222e9c30dda

Se recomienda conservar el presente acuse para fines informativos y aclaraciones.

---

---

**ANEXO 4.** Oficio de respuesta a la solicitud de información pública o de acceso a datos personales número 0063500051711, de fecha 22 de noviembre de 2011, expedida por la Unidad de Enlace del INFONAVIT.

México, D.F., a 22 de noviembre de 2011.

**Unidad de Enlace**

**Gustavo Montiel Leyva**  
**P r e s e n t e.**

En relación a su requerimiento ingresado al Sistema de Cuentas Claras con folio **20112269 (0063500051711)**, nos permitimos hacer de su conocimiento que con fundamento en los artículos 29, 31 y 34 de los Lineamientos de Transparencia y Acceso a la Información del Infonavit, la Subdirección General de Recaudación Fiscal, emitió el siguiente reporte.

**Pregunta.** Requiero saber a la brevedad, a cuánto ascienden los recursos transferidos al Gobierno Federal por el concepto a que se refiere el artículo 8° transitorio de la Reforma del 6 de enero de 1997 a la Ley del INFONAVIT, esto en relación con los artículos Tercero y Duodécimo Transitorio de la Ley del Seguro Social.

Se precisa que la información requerida se refiere al monto total global de las transferencias que por estos conceptos el INFONAVIT ha efectuado al Gobierno Federal desde el 6 de enero de 1997, en el entendido que estos recursos dejan de ser del trabajador para convertirse en fondos públicos y al ser recursos de carácter público es que se solicita a este Instituto refiera al suscrito a cuánto asciende ese monto global.

Monto total general transferido al Gobierno Federal por artículo 8° Transitorio de la reforma del 6 de enero de 1997 a la ley del INFONAVIT.

Recursos de vivienda 97 de los trabajadores beneficiados por el plan de pensiones de 1973. (Cita textual)

**Respuesta.** Sobre el particular se hace de su conocimiento que el monto total de la Subcuenta de Vivienda Transferido al Gobierno Federal, con fundamento en el artículo octavo transitorio de la reforma a la Ley del Infonavit de 1997 asciende a:

\$16,375'241,484.18 (Dieciséis mil trescientos setenta y cinco millones, doscientos cuarenta y un mil cuatrocientos ochenta y cuatro pesos 18/100 M.N.) Cifra al 31 de Diciembre de 2010.

Esperamos que esta información le sea de utilidad.

**A t e n t a m e n t e**

**Unidad de Enlace Infonavit**



**ANEXO 5.** Oficio de negativa de devolución de recursos por parte del  
INFONAVIT.

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

Ciudad de México  
Octubre 14, 2011



SGCS/CICUI/6846614/2011

C.P. 04739  
Coyoacán, D.F.  
Presente

En relación a su escrito de fecha octubre 07 de 2011, remitido al C. Director General de este Instituto, en donde solicita la entrega de las aportaciones del 5% acumuladas en la Subcuenta de Vivienda 1997, me permito informarle lo siguiente:

Los artículos Tercero y Duodécimo Transitorios de la Ley del Seguro Social Vigente establecen:

"**TERCERO.** Los asegurados inscritos con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de esta Ley, así como sus beneficiarios, al momento de cumplirse, en términos de la Ley que se deroga, los supuestos legales o el siniestro respectivo para el disfrute de cualquiera de las pensiones, podrán optar por acogerse al beneficio de dicha Ley o al esquema de pensiones establecido en el presente ordenamiento."

"**DUODECIMO.** Estarán a cargo del Gobierno Federal las pensiones que se encuentren en curso de pago, así como las prestaciones o pensiones de aquellos sujetos que se encuentren en período de conservación de derechos y las pensiones que se otorguen a los asegurados que opten por la esquema establecido por la Ley que se deroga."

Por su parte, el artículo Octavo Transitorio del Decreto de Reformas y Adiciones de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, publicado en el Diario de la Federación del 6 de enero de 1997, dispone:

"**OCTAVO.-** Los trabajadores que se beneficien bajo el régimen de la Ley del Seguro Social vigente hasta el 30 de junio de 1997, además de disfrutar de la pensión que en los términos de dicha ley les corresponda, deberán recibir en una sola exhibición los fondos acumulados en la subcuenta de vivienda correspondientes a las aportaciones acumuladas hasta el tercer bimestre de 1997 y los rendimientos que se hubieran generado. **Las subsecuentes aportaciones se abonarán para cubrir dichas pensiones.**

Como se desprende de su solicitud, Usted eligió pensionarse a través del régimen pensionario contenido en la Ley del Seguro Social vigente hasta el primero de julio de 1997, por lo que el Gobierno Federal, a través del Instituto Mexicano del Seguro Social, se encuentra cubriendo dicha pensión.

En este sentido y de conformidad con el régimen pensionario elegido por usted, el INFONAVIT tiene la obligación legal de transferir los recursos aportados a su subcuenta de vivienda a partir del tercer bimestre de 1997 al Gobierno Federal vía la Tesorería de la Federación, para que este cubra su pensión, en cumplimiento de lo establecido en el artículo Octavo Transitorio antes transcrito.

En virtud de lo anterior, este Instituto se encuentra imposibilitado Jurídica y materialmente para efectuar la entrega de las citadas aportaciones, por lo que no es posible acceder a su petición.

A efecto de facilitar la consulta y asesoría, este Instituto pone a su disposición los servicios de INFONATEL, en los teléfonos 9171-5050 en el Distrito Federal o 01 800 008 3900 del interior de la República, así como nuestra página de Internet [www.infonavit.org.mx](http://www.infonavit.org.mx)

ATENTAMENTE:



**LIC. CARLOS ANGULO GALLARDO  
GERENTE DE SERVICIOS LEGALES**

CAG/agr

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros:

1. AVENDAÑO CARBELLIDO, Octavio. El Sistema de Ahorro para el Retiro: Aspectos legales. Porrúa. México. 2005.
2. BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Derechos del Pensionado y del Jubilado. Cámara de Diputados, LVII Legislatura. UNAM, México, 2000.
3. BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho de la Seguridad Social. Oxford. México. 2010.
4. BRICEÑO RUÍZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Harla. México, 1987.
5. DÁVALOS, José. Tópicos Laborales. Porrúa .México. 2000, p. 624.
6. DÁVALOS, José. Derecho Individual del Trabajo. Porrúa. 14ª Edición. México. 2005.
7. DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo II. Porrúa. 16ª edición, México, 2005.
8. DE BUEN LOZANO, Néstor. La decadencia de la Seguridad Social Mexicana. Porrúa, México, 2010.
9. DE BUEN LOZANO, Néstor. Seguridad Social. Porrúa. 2ª edición. México, 1999.
10. DE FERRARI, Francisco. Los Principios de la Seguridad Social. De Palma. 2ª edición. Buenos Aires, 1972.

11. DELGADO MOYA, Rubén. Derecho de la Seguridad Social. Sista. México. 1ª reimpresión, 2005.
12. DELGADO MOYA, Rubén. El derecho social del presente. Porrúa, México, 1977.
13. HERNÁNDEZ CERVANTES, Aleida. La seguridad Social en Crisis. Porrúa. México, 2008.
14. MELÉNDEZ GEORGE, León Magno. La Unificación del Sistema de la Seguridad Social en México. Porrúa. México. 2008.
15. MORENO PADILLA, Javier. Régimen Fiscal de la Seguridad Social y SAR. Themis. Segunda edición. México. 1994.
16. RUIZ MORENO, Ángel Guillermo. Nuevo Derecho de la Seguridad Social. Porrúa. 9ª edición. México, 2005.

**Fuentes hemerográficas:**

1. GARCÍA MORENO, Salvador Milanés. Nuevo Esquema de Pensiones. COPARMEX (Compilador). Reforma Estructural del la Seguridad Social. Colección Ensayos Jurídicos. Themis. México, 1997.
2. GUTIÉRREZ FUSTER, Raúl. Los Derechos Habitacionales INFONAVIT-FOVISSSTE-FOVIMI. Seguridad Social. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. México, 1996.
3. MARQUET GUERRERO, Porfirio. La vivienda como prestación social. En: Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Año VI No. 18. Aspectos Jurídicos de la Vivienda. UNAM. México. 1991.

4. MARTÍNEZ, Nurit. IMSS: Ya no hay para pensiones. El Universal. <http://www.eluniversal.com.mx/primera/35807.html> , 4 de noviembre de 2010.
5. RAMÍREZ REYNOSO, Braulio. Vivienda Obrera y Empresa en México. En: Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Año XVII No. 49. UNAM, México, 1984.

#### **Legislación consultada:**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto vigente al 9 de febrero de 2012. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
2. Ley Federal del Trabajo. Texto vigente al 17 de enero de 2006. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
3. Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Texto vigente al 12 de enero de 2012. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
4. Ley del Seguro Social. Texto vigente al 27 de mayo de 2011. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
5. Ley del los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Texto vigente al 21 de enero de 2009. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
6. Texto Original de la Constitución de 1917 y de las Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917 al 1º de Junio de 2009. Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 2009.

7. Ley Federal del Trabajo de 1931. Diario Oficial del la Federación del 28 de agosto de 1931.
8. Texto original de la Ley Federal del Trabajo de 1970. Diario Oficial de la Federación del 1º de abril de 1970.
9. Texto original de la Ley del INFONAVIT. Diario Oficial de la Federación, 24 de Abril de 1972.
10. Ley del INFONAVIT correlacionada. Cano Enrique Nicaolau. Themis, 9ª edición. México, 1995.
11. Ley del INFONAVIT comentada. Exposición de Motivos de la Reforma a la fracción XII del artículo 123. Moreno Padilla Javier. Trillas, 2ª edición, México, 1988.
12. Decreto por el cual se reforma el artículo 123 Constitucional. Diario Oficial del la Federación. 14 de febrero de 1972.
13. Decreto por el cual se reforma la Ley Federal del Trabajo. Diario Oficial de la Federación, 24 de abril de 1972.
14. Decreto por el cual se reforma la Ley Federal del Trabajo. Diario Oficial de la Federación, 7 de enero de 1982.
15. Decreto por el cual se reforma la Ley del INFONAVIT. Diario Oficial de la Federación. 7 de enero de 1982.
16. Decreto por el cual se reforma la Ley del INFONAVIT. Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1983.
17. Decreto por el cual se reforma la Ley del INFONAVIT. Diario Oficial de la Federación, 13 de enero de 1986.

18. Decreto por el cual se reforma la Ley del INFONAVIT. Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1989.
19. Decreto por el cual se reforma la Ley del INFONAVIT. Diario Oficial de la Federación, 24 de febrero de 1992.
20. Decreto para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Diario Oficial de la Federación, 22 de julio de 1994.
21. Decreto por el cual se reforma la Ley del INFONAVIT. Diario Oficial de la Federación, 12 de enero de 2012.

**Jurisprudencia consultada:**

1. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Constitucional, Administrativa. INFONAVIT. Jurisprudencia. Novena época. Segunda Sala 32/2006. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIII, marzo de 2006.
2. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Administrativa. INFONAVIT. Jurisprudencia. Novena Época. Segunda Sala 18/2008. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVII, febrero de 2008, p. 589.
3. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Común. INFONAVIT. Jurisprudencia. Novena Época. Segunda Sala 82/2011. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXIII, junio de 2011, p. 295.
4. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Común. INFONAVIT. Jurisprudencia. Novena Época. Segunda Sala 92/2011. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXIII, junio de 2011, p. 298.



5. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Común. INFONAVIT. Jurisprudencia. Novena Época. Segunda Sala 93/2011. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXIII, junio de 2011, p. 297.

**Fuentes diversas:**

1. Discurso de 3 de noviembre de 2010 del Director General del Seguro Social Daniel Karam Toumeh.  
<http://www.imss.gob.mx/comunicacion/discursos2010.htm>
2. INEGI Población derechohabiente. IMSS  
<http://www.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=emp28&s=est&c=25728>
3. Magnitud y costo del personal jubilado y pensionado  
<http://www.imss.gob.mx>
4. Reporte de Gestión Nacional 53 Enero 2007- Junio 2011  
<http://www.imss.gob.mx>
5. Juicio de amparo directo exp. 232/2011. Tercer Tribunal Colegiado en materia del Trabajo del Primer Circuito, respecto del juicio ordinario laboral, exp. 977/2009, radicado ante la Junta especial No. 1 de la Federal de Conciliación y Arbitraje; patrocinado por el autor de esta tesis.