

302809

34

21



# UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

DEVOLUCION AL TRABAJADOR DE LAS  
APORTACIONES AL FONDO NACIONAL  
DE LA VIVIENDA CONSTITUIDAS  
POR EL PATRON

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
ALMA ANGELICA RIVERA JUAREZ

MEXICO, D. F.

1986

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

Todo el material contenido en esta tesis está 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.

## INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	3
CAPITULO I.	
ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL	6
A) CONSTITUCION DE 1857	23
B) PROYECTO GARCIA TELLEZ	33
C) LEY DEL ISSSTE VIGENTE	35
D) LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS (ISFAM)	46
CAPITULO II.	
FUNDAMENTO LEGAL DE LA LEY DEL INFONAVIT	
A) FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA LEY DEL INFONAVIT	63
B) LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931 Y DE 1970	71
C) LEY DEL INFONAVIT DE 1986	80
D) CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION	86
E) TESIS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION CON RESPECTO A LAS CUOTAS DE SEGURIDAD SOCIAL	98
F) DIFERENCIAS ENTRE IMPUESTOS, DERECHOS, APORTACIONES AL INFONAVIT Y CONTRIBUCIONES ESPECIALES	109

## CAPITULO III.

EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA  
PARA LOS TRABAJADORES

A) CONSTITUCION DEL FONDO	122
B) ESTRUCTURA	126
C) ORGANISMO	141
D) CARACTERISTICAS	150
E) FINALIDAD	155

## CAPITULO IV.

DEVOLUCION DEL FONDO DE AHORRO O CONTINUACION  
VOLUNTARIA DENTRO DEL REGIMEN DEL INFONAVIT

A) LEY DEL INFONAVIT DE 1972	178
B) LEY DEL INFONAVIT VIGENTE	188
C) EL SEGURO DE INCAPACIDAD TOTAL PERMANENTE O POR MUERTE DEL TRABAJADOR	196
D) PROYECTO DE REFORMA AL ARTICULO 59 DE LA LEY DEL INFONAVIT VIGENTE	203
E) PRESCRIPCION	205

CONCLUSIONES	206
BIBLIOGRAFIA.	209

## INTRODUCCION

El presente trabajo se referirá al estudio de la devolución del fondo de ahorro de las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda, constituidos por el patrón en favor de los trabajadores comprendidos en el Apartado "A" del artículo 123 Constitucional, ya que sería un tanto difícil hacer un análisis integral de todas las normas jurídicas que se relacionan en forma directa o indirecta con el Fondo Nacional de la Vivienda.

De esta manera hago mención también a los antecedentes de la Seguridad Social, así como de las disposiciones que se encuentran reguladas en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas para beneficio de sus trabajadores con relación al Fondo Nacional de la Vivienda.

Procuró, asimismo, sintetizar dentro de lo posible las diversas disposiciones legales que han sido precedente o regulan la operación y funcionamiento del Fondo Nacional de la Vivienda, así como las diversas teorías que sustentan que las aportaciones de Seguridad Social son derechos, impuestos, productos y contribuciones especiales.

Señalo el adecuado cumplimiento de la obligación Constitucional a cargo de los patrones de hacer aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda. Cómo se encuentra estructurado dicho Organismo; al igual

que la obligación de los patrones de proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas y que estos últimos puedan adquirir en propiedad la habitación a que tienen derecho, en los términos del artículo 4° Constitucional, por medio de créditos que le son otorgados por el propio Instituto. Cómo se integra el patrimonio del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda; así como la destinación de sus recursos.

El derecho que tiene el trabajador a la continuación voluntaria dentro del régimen del INFONAVIT que dejen de estar sujetos a una relación de trabajo, así como las disposiciones establecidas en la Ley del INFONAVIT de 1972 y la Ley del INFONAVIT vigente, en cuanto a los requisitos que deben cumplir los trabajadores para que se les otorgue la devolución de sus aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda, al igual que el seguro de incapacidad permanente y total o por muerte del trabajador.

Por último, me permito señalar las conclusiones a las que me llevó el desarrollo del tema, motivo de esta tesis.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

- A) CONSTITUCION DE 1857.
- B) PROYECTO GARCIA TELLEZ.
- C) LEY DEL ISSSTE VIGENTE.
- D) LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS (ISFAM).

## CAPITULO I. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

La seguridad Social nace como consecuencia de reflexiones que implican cambios esenciales en la filosofía política y social. La concepción individualista de la sociedad y del Derecho no podían admitir la idea de la Seguridad Social. Esta institución tuvo su origen cuando la sociedad se concibe como un todo armónico y cuando la idea de solidaridad priva sobre los intereses individuales y el egoísmo de los hombres.

El hombre cumple su misión en la sociedad y en la vida cuando desarrolla, en la medida de sus fuerzas y en cuanto las conserve, una labor útil y honesta, y la sociedad, el Estado y el Derecho tienen la obligación de acudir en su ayuda cuando la adversidad o la vejez le impidan continuar trabajando. El hombre que trabaja, entrega toda su energía de trabajo y por ello tiene derecho a obtener los medios necesarios para conducir una existencia digna, en el presente y en el futuro.

En el mundo individualista la sociedad y el Estado, influidos por el pensamiento cristiano, ayudaban a los necesitados mediante la caridad privada y la beneficencia pública. Estos beneficios se concedían discrecionalmente, siendo impotentes para afrontar todas las exigencias de los sectores menesterosos.

Ante el panorama triste y desolador que amenaza la mayor riqueza de las Naciones, la vida humana, el Estado interviene enérgi-

camente para dispensar al sujeto de una tutela, incluyendo la beneficencia pública y la caridad privada, que no es halagadora, porque hiere el honor y la dignidad de las personas que la reciben y extingue el estímulo de éstas y convierte en permanente la indigencia.

Así pues, la idea de la Seguridad Social es producto de la vida contemporánea y según Pierre Laroque es una de las más fuertes aspiraciones de la hora que vivimos. La guerra 1939 - 1945 ha contribuido a desarrollar con fuerza extraordinaria y entre todos los pueblos que participaron en ella, un profundo deseo de seguridad, ante todo contra la guerra misma, pero también contra los factores económicos y sociales que pueden amenazar al trabajador en su existencia individual y familiar.

Desde tiempos remotos los trabajadores de todo el mundo han sometido la necesidad de protegerse en contra de las adversiones sociales y los riesgos profesionales.

En la edad media, conjuntamente con el nacimiento de -- las primeras instituciones laicas, profanas y religiosas, aparecen los -- llamados "Gremios", los cuales son manifestaciones primitivas de regímenes de seguridad colectiva. Estos, se caracterizaban por dos elementos:

a) Poseían un monopolio hacia el exterior de la profesión que explotaban; y

b) La seguridad de su trabajo para toda la vida. De esta tendencia al aseguramiento contra un posible desplazamiento de sus fuentes de trabajo, surge incuestionablemente la necesidad de agruparse.

Dentro de las instituciones religiosas nacen las - - - "fraternitates", "corporaciones", o grupos menores con principios de amor, fraternidad, caridad, etc. Habiendo órdenes como la Franciscana que otorgaba préstamos de dinero y los pobres, sin cobro de intereses y sin empeñar prenda. Todo el bien señalado, más que favorecer, perjudicó a -- los sectores necesitados, pues se hundieron en la indigencia, vicios y holgazanería.

Los móviles que impulsaron al individuo a organizarse en la Edad Media, son contrarios a la idea privativa de la seguridad, porque nacían de un pobre sentido egoísta, ya que los Gremios al integrarse, - - constitúan una unidad cerrada o impedían el ingreso de nuevos elementos a esa fuente de trabajo, los cuales al verse desplazados en la mendici-- dad y el parasitismo.

Algo semejante ocurre en las organizaciones religiosas, que incluso se oponían al financiamiento de la previsión en que se funda la Seguridad Social, la que bien es sabido, defiende a la colectividad -- con medidas previsoras de los posibles riesgos.

La Edad Media también se caracteriza por el nacimiento expansionista de las Ciudades, formando estratos socioeconómicos que dan origen a que el artesano ya formado se separe de los talleres familiares, proyectándose hacia la industria especializada, siendo aquí donde preci-- samente se advierten las bases de la Seguridad Social.

La expansión del comercio y el auge de la Industria, - aumentan el pauperismo y las instituciones privadas ya no pudieron seguir proporcionando socorro a los menesterosos.

Para asegurar la prosperidad y tranquilidad social, el Estado, haciendo uso de la fuerza pública empieza a organizar, reglamentar y controlar las corrientes nacionales al mejoramiento de la sociedad.

El siglo XV es de singular importancia para la Seguridad Social, ya que el altruismo se transforma en paternidad real y efectiva por parte del Estado, el cual desde ese momento vigila y protege a la sociedad por medio de la ley como era su deber.

El país vanguardia en los campo de una Seguridad Social primitiva es España, con sus Ordenanzas de Burgos 1494, Barcelona 1495 y Sevilla 1554. En Italia también brotan principios de la Seguridad Social como los Estatutos de Génova 1588, que no permitían sin permiso del Senado, aceptar seguridad, compromisos o apuestas sobre la vida del Papa, - - Emperador, Reyes, Cardenales, Grandes Duques, etc.

Inglaterra, en el año 1541 promulga la Ley de Wisby, que exigía en ciertos casos, asegurar contra naufragios la vida de los capitanes de barco. En 1601 se decreta la obligación que tiene el gobierno de ayudar a los desvalidos. A fines del siglo XVII, las Leyes tributarias de Pitt permiten eximir del Impuesto sobre la Renta a las primas del seguro de vida. En 1871 crea el sistema de seguro libre, siendo enriquecido con

reformas notables en 1896, hasta llegar a la implantación del Seguro - Obligatorio para los trabajadores, en el año 1911.

En Alemania las Ordenanzas de Seguros de Midderburg de 1600 y de Keingsber de 1730, establecen prohibiciones, sobre el asegurar la vida a una persona, pero a partir de la aplicación de la Política Social Alemana a mediados del siglo XIX, empieza la creación de una legislación protectora de los trabajadores. El desarrollo del Seguro de Accidentes se inicia en 1845 y se establece con carácter obligatorio el Seguro Minero de 1854. A dicho país, con el canciller Eismark, corresponde el honor de haber creado en forma real y efectiva, un sistema que asegura a los trabajadores de los riesgos principales de la vida, éste ocurre inicialmente en el año de 1883 al crearse el seguro de enfermedades, que abarca el de maternidad.

En 1884 se crea el Seguro de Accidentes de trabajo; en 1889 el de Vejez e Invalidez; y en 1911 se recopilaron estas disposiciones en el Código Federal de Seguros Sociales, extendiendo los beneficios al seguro de empleados y de supervivencia. Después de la Primera Guerra Mundial, en 1923 se crea la Ley del Seguro Social de los Mineros y el 11 de agosto de 1927, con apoyo en la Constitución de Weimar, la Ley del Seguro Social contra el paro forzoso.

Entre los antecedentes de la Seguridad Social en Francia, encontramos uno de caráctes prohibitivos y restrictivo, como el "Gulden - de la Mer", Código de Comercio promulgado en Rouen, en el siglo XV, que

prohibió los seguros sobre la vida de las personas que emprendían un viaje o los créditos de que deben responder quienes se trasladan de un país a otro. También las Ordenanzas de Amsterdam de 1598, Rottordam de 1604 y Francesas de la Marina de 1684, prohibían asegurar la vida de una persona.

En el año de 1536 se dictaron renglones legales para crear sistemas en favor de los indigentes y las instituciones encargadas de cumplir dichas disposiciones fueron las religiosas. Los hospitales o instituciones de ayuda fundadas por el Clero, fueron semiexterminados y a punto de desaparecer con los decretos absurdos dictados por los pensadores de la Revolución, los cuales no tuvieron visión alguna para solucionar los problemas de miseria tan tremendos que padeció Francia.

En el siglo XVIII, surgieron esperanzas de que Francia prosperara en los campos de la asistencia y los seguros sociales, no ocurriendo éste y el citado país siguió padeciendo hambre y miseria. El renacimiento Francés en la Seguridad Social surge hasta fines del siglo XIX, cuando establece el Seguro de Paro y el Seguro de carácter obligatorio contra la Invalidez, Vejez y Muerte. En 1919 se considera a la enfermedad como riesgo profesional y en 1928 se implanta totalmente el seguro obligatorio.

La aplicación de la Seguridad Social, por los antecedentes comentados se inicia con el desarrollo de los seguros sociales y

un antecedente fundamental de estos seguros, en el estudio de los seguros mercantiles, ya que éstos determinan los sistemas y las técnicas, - que posteriormente se transforman a una idea social.

Alfredo Manes realiza un estudio conjunto del Seguro Mercantil y los Seguros Sociales y anota que la Historia del Seguro Social se divide en tres grandes periodos:

I.- Va desde mediados del siglo XIV hasta fines del XVII, periodo en el cual se crea la política del Seguro.

II.- Que abarca del siglo XVIII y la primera mitad del XIX, en que se fundan las compañías aseguradoras.

III.- Es el periodo en que vivimos y que podemos llamar la época de la explotación moderna y en gran escala del Seguro, a la vez que la de los seguros sociales, que como la individual traciende rápidamente de las fronteras nacionales. (1)

Alfredo Manes menciona también que los antiguos gremios dictaban normas por medio de las cuales la organización se comprometía a indemnizar hasta un cierto límite a sus miembros de los daños que se les producían por naufragio, incendio, inundación o robo. Para dicho fin, los gremios abonaban una cantidad periódica.

Según el autor referido, fueron los fisiócratas los que abrieron los horizontes al Seguro Moderno, al acabar el mercantilismo e implantar las teorías individualistas. Explicando que, la obligación del proteccionismo, la decadencia de los gremios y organizaciones profesiona-

---

1. Kaye, López Dionisio, "Estudios y Problemática en la Aplicación Práctica de la Ley del Seguro Social", Primera Edición, Editorial I.E.E., S.A., 1978, op. cit., Pág. 18.

les, aislan al individuo y al tener éste la conciencia del desamparo, se ve en la necesidad de asociarse para la consecución de fines comunes.

Por último Alfredo Manes indica que le siglo XIX y - sobre todo en su segunda mitad, al implantarse la igualdad de todos ante la Ley y unido éste al rápido desarrollo de la industria, que hace aumentar considerablemente el número de asalariados, éstos empiezan a organizarse profesionalmente y políticamente. La implantación del Sufragio Universal fortaleció la posición de la clase obrera y obligó a los directores responsables del Estado, si querían conservarlo en sus fundamentos y dictar una serie de medidas que son las que acostumbramos a estudiar - en principio, bajo el nombre de Legislación Social.

Federico Bach, señala como antecedentes precursores - de la Seguridad Social, las instituciones organizadas bajo el sistema gremial en la Edad Media, que tenían como finalidades las de satisfacer las necesidades de previsión social en forma de cajas de enfermedades, ayudas de entierro, etc., e indica, que antes de cualesquiera otros, los mineros de Alemania tenían ya una aplicación de Seguridad Social en el famoso Seguro Minero, siendo éste un gran seguro de colaboración entre patrones, obreros y el Estado, en forma de seguro obligatorio, y por ello encierra ya los rasgos principales de un Seguro Social verdadero, que influyó notablemente en la legislación Alemana, la que posteriormente es un - ejemplo para las legislaciones de todo el mundo. (2)

Precisa que el año de 1854 se expide una legislación -

---

2. Kaye, López Dionicio, "Estudios y Problemática en la Aplicación Práctica de la Ley del Seguro Social", op. cit., Pág. 19

especial, dándole carácter obligatorio a las cajas de Seguros Mineros - y que la explicación del por que la primera institución de la Seguridad Social fue en la minería, se extiende que al señalar que los trabajadores mineros están sujetos a mayores riesgos de los obreros de las demás - industrias.

Coincide con Federico Bach, Alfonso Herrera Gutiérrez al manifestar que la disposición más importante de la Seguridad Social - propiamente dicha, se dicta inicialmente para todos los trabajadores de las minas, haciendo mención a la Ley Prusiana de 1854, incorporada en el Código Minero de 1865, que hizo obligatorio el Seguro para los trabajadores de las minas, por virtud del cual éstos gozaban de atención médica y numerario en los casos de enfermedad o de accidentes y una pensión vitalicia si quedaban incapacitados; concediéndose también a la viuda, en caso de muerte, un subsidio en dinero durante el resto de su vida y fondos necesarios para el sostenimiento y educación de sus hijos menores de 14 años. (3)

Como remotos antecedentes de una primitiva aplicación de la Seguridad Social en México, encontramos en la época colonial, que el 12 de enero de 1763 en la Nueva España se establece una institución que proporciona a los Ministros de Audiencias, Tribunales de Cuentas y Oficiales de Hacienda, determinados beneficios, otorgando a sus viudas e hijos las subvenciones establecidas en sus reglamentos. Los Montepíos de viudas y pupilas, empiezan a trabajar prácticamente hasta el año de 1770, esta-

---

3. Kaye, López Dionisio, "Estudios y Problematika en la Aplicación Práctica de la Ley del Seguro Social", op. cit., Pág. 20

bleciéndose descuentos sobre el sueldo para asegurar una suma que permitiera conceder subsidios familiares del asegurado.

Los Montepíos en México, y los gremios y corporaciones religiosas en Europa, influyen poderosamente para la creación de sociedades mutualista y unidades de seguridad colectiva. En los años de 1823, -- 1828, 1837, 1856, 1878, 1880 aparecen principios de Seguridad Social, en forma de iniciativas y reglamentos, pero la concepción real y definitiva de la iniciación de nuestro sistema de Seguridad Social, viene siendo como nuestro Derecho de Trabajo, un movimiento revolucionario de 1910.

Miguel García Cruz, indica que la Seguridad Social es postulado de los partidos políticos que estructuraron la Revolución Mexicana, tales como:

- a) Partido Liberal Mexicano
- b) Partido Democrático.
- c) Partido Antirreleccionista y Constitucional Progresista.
- d) Revolución Constitucionalista.
- e) Casa del Obrero Mundial.
- f) SOberana Convención Nacional Revolucionaria. (4)

El citado autor, hace aparecer como pioneros de nuestra Seguridad Social a Ricardo Flores Magón, Francisco I. Madero, Venustiano Carranza y al General Alvaro Obregón. Indica además, que en la época de nuestra Revolución Mexicana, surgen simultáneamente el Derecho del Tra

---

4. García, Cruz Miguel, "Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad Social", Segunda Edición, México 1975, op.cit., Pág. 176.

bajo, la Asistencia, la Prevención General y los Seguros Sociales.

Gustavo Arce Cano, menciona que la primera disposición de Seguridad Social propiamente dicha, establecida en nuestro país, aparece en la Ley del Trabajo del Estado de Yucatán del 11 de diciembre de 1915, en su artículo 135 que textualmente decía:

"El gobierno fometará una asociación mutualista, en la cual se asegurarán los obreros contra los riesgos de vejez y muerte". (5)

En la sesión del Congreso Constituyente correspondiente al día 23 de enero de 1917, la Primera Comisión de Puentes Constitucionales integrada por los señores, Francisco J. Mujica, Enrique Rocio, Enrique Colunga, Alberto Ramos y L.G. Monsón presentó como Capítulo VI Constitucional el "Del Trabajo y la Previsión Social", que fue leída y aprobada en esa misma fecha, quedando establecida la fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional, relacionado con la Seguridad Social y que textualmente decía:

"Se considera de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal, como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole para influir e inculcar la previsión popular".

Con lo anterior, corresponde a México el mérito de haber dictado la primera Constitución Política en América que se ocupe de la

---

5. Arce, Gustavo, "El Seguro Social y la Seguridad Social en México", Editorial Porrúa, S.S., México 1970, Pág. 96 y sigs.

## Seguridad Social.

Los términos establecidos en la fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional, adolece de diferencias y limitaciones, explícitas al considerar, que en 1917 no funcionaba en América la Seguridad Social propiamente dicha y era prácticamente desconocida.

Mario de la Cueva, afirmará que el precepto Constitucional mencionado se refiere a un seguro potestativo y que no obstante su timidez, promovió la aspiración hacia una Ley de Seguro Social, agregándose al mismo tiempo al fenómeno que se desarrolla en Europa y en los Estados Unidos, con el aumento de las industrias y el creciente número de trabajadores. (6)

La carencia de una disposición constitucional básica y clara, sobre Seguridad Social, suscitó gran preocupación, y en la sesión celebrada por la Cámara de Senadores el día 20 de agosto de 1929 se aprobó por unanimidad y sin discusión, la Reforma Constitucional propuesta por el Ejecutivo de la Federación de la Fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional, y el 22 del mismo mes y año es aprobada igualmente por la Cámara de Diputados, publicándose en el Diario Oficial de la Federación del día 6 de septiembre del citado año. La Fracción referida reformada quedó en los siguientes términos:

"Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y de otras con fines análogos".

6. De la Cueva, Mario, "Derecho Mexicano del Trabajo", Edición 12ª, Editorial Porrúa, S.A., México, 1970, Pág. 192 y sigs. Tomo II.

Dentro del período intermedio a la Reforma Constitucional de la Fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional, el General Obregón en el año de 1921 elaboró el primer proyecto de Ley del Seguro Social, que no llegó a promulgarse, pero que tuvo gran importancia por el interés que despertó la expedición de dicha Ley.

Otro antecedente importante es la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, promulgada el 12 de agosto de 1925. El fondo de pensiones se forma principalmente con el descuento sobre los sueldos de los funcionarios y empleados durante el tiempo de sus servicios y con las subvenciones de la Federación, Distrito y Territorios Federales.

Entre las prestaciones que otorga se cuenta la de tener derecho a pensiones cuando:

- a) Lleguen a la edad de 55 años
- b) Tengan 35 años de servicios.
- c) Al inhabilitarse para el desempeño de su trabajo.
- d) Al morir tiene derecho a la pensión los deudos de los funcionarios y empleados.

Por Decreto del 13 de noviembre de 1928, y por conducto de la Secretaría de Educación Pública, se creó el Seguro Federal de Maestros, teniendo como finalidad ayudar a los deudos y familiares de los maestros, en los casos de defunción.

Conforme al texto original de la parte introductiva -- del Artículo 123, se encomienda a los Estados la expedición de las Leyes

del Trabajo y éstos establecieron en sus Códigos la indicación a los - patrones que podrían cumplir con sus obligaciones sobre riesgos profesionales contratando seguros en beneficio de sus trabajadores (Puebla, Campeche, Veracruz, Tamaulipas, Aguascalientes e Hidalgo).

Una vez hecha la reforma a la Fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional, la Seguridad Social asciende a la categoría de un Derecho Público Obligatorio y se reserva al Congreso General la facultad exclusiva de legislar sobre esta materia.

A partir de la mencionada Reforma Constitucional, se suscito un interés manifiesto por reglamentar la Fracción ya citada del Artículo 123 Constitucional y así establecer los seguros sociales, para indicar la integración de un sistema de Seguridad Social.

Por Decreto del 27 de enero de 1932 el Congreso de la Unión otorgó facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal, para que en un plazo que terminaba el 31 de agosto de ese mismo año, expidiera la Ley del Seguro Social Obligatorio, no cumpliéndose lo anterior por acontecimientos políticos que culminaron con la renuncia presentada el 2 de septiembre de 1932 por el Sr. Ing. Pascual Ortiz Rubio, a la presidencia de los Estados Unidos Mexicanos.

Al presentarse al Congreso de la Unión en el año de - 1929 el Proyecto Federal del Trabajo, en su artículo 368 se sigue pensando en instituciones privadas para aplicar los seguros sociales y al pro-

mulgarse dicha Ley el 18 de agosto de 1931, se continúa con la idea -- de asegurar algunas ramas de los citados seguros e instituciones privadas, al disponer en su artículo 305 los siguiente:

"Los patrones podran cumplir las obligacione que les impone este Título, asegurando a su cuota el trabajador al beneficio de quien deba percibir la indemnización a condición de que el importe del seguro no sea menor que la indemnización. El contrato de seguro deberá celebrarse con una empresa nacional".

En los últimos días de su gobierno el General Lázaro Cárdenas, el 27 de diciembre de 1938, envió al Congreso de la Unión, un Proyecto de Ley de seguros sociales, que cubriría los riesgos de enfermedades, de accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales, maternidad, vejez o invalidez y desocupación involuntaria, corriendo dicho Proyecto la misma suerte de los anteriores, ya que el Congreso nunca llegó a discutirlo, con el pretexto que debían elaborarse un nuevo proyecto más completo y que tuviera como base esencial un buen estudio de actuario social.

Después de todos los esfuerzos realizados, el 15 de enero de 1943, se publica en el Diario Oficial de la Ley del Seguro Social creándose el Instituto Mexicano del Seguro Social y el 14 de mayo del mismo año, se publica su Reglamento en lo referente a la inscripción de patrones y trabajadores, funcionamiento de la Dirección General del Instituto y sesiones del Consejo Técnico.

Dicho Instituto en principio, es encargado para aplicar el Seguro Obligatorio a los trabajadores sujetos a una relación de trabajo Reservándole facultades para que determine las modalidades y la fecha en que se organicen los seguros sociales de los trabajadores al servicio del Estado, de empresas de tipo familiar, a domicilio, domésticos, del campo, temporales y eventuales, artesanos, pequeños comerciantes y profesionistas libres.

Por Decreto del 30 de diciembre de 1959, publicado en el Diario Oficial de fecha 31 del mismo mes y año, se reformó la Ley del Seguro Social y se le quitaron al I.M.S.S. las facultades que tenía para organizar el Seguro Social de los trabajadores al servicio del Estado.

Conjuntamente a dicha reforma, se expidió la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de fecha 28 de diciembre de 1959, dando nacimiento al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la cual fue publicada en el Diario Oficial del 30 de diciembre del mismo año.

Se incorporan a dicho Instituto los trabajadores del servicio civil de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de los Territorios Federales, así como los trabajadores de los Organismos Públicos que por ley, o por acuerdo del Ejecutivo Federal, sean incorporados, quedan también amparados por la Ley del I.S.S.T.E., los pensionistas de los Organismos Públicos y entidades anteriormente mencionados.

Al mes de agosto de 1965, 292,187 trabajadores asegu--

rados y 730, 467 familiares beneficiarios.

Siguiendo con el desarrollo de la Seguridad Social se expide la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, de fecha 10 de enero de 1962, incorporando a los mineros y militares (jefes, oficiales, tropa y minería) junto con sus familias a los beneficios de la citada Seguridad Social.

Las Instituciones que se encargan de las prestaciones y servicios de las Direcciones de Seguridad Social de la Armada y de la Seguridad Social Militar.

La extensión de los Seguros Sociales, continúa su marcha, para la integración en México, de un sistema completo de la Seguridad Social, quedando aún muchos sectores de la población al margen de sus beneficios. Las metas por cumplir en dicha rama, tendrán como objetivos principales hacer posible la mejor distribución del ingreso nacional y proporcionar el mayor bienestar a la población del país, protegiendo a todos los sectores.

Para el año de 1973, nace en nuestro país un nuevo régimen del seguro social. Efectivamente el 12 de marzo de ese año, se publica en el Diario Oficial de la Federación una nueva Ley del Seguro Social, que entró en vigor el día 1º de abril del mismo año. Esta nueva Ley del Seguro Social, logra una de las finalidades largamente anheladas por los mexicanos, y que pasa a ser la auténtica Seguridad Social, en el sentido de que la población que actualmente ampara, no se constriñe exclusi-

vamente a la clase trabajadora , como fué la Ley anterior, que más que una Ley anterior, que más que una Ley de Seguridad Social, fué una ley de auténtica previsión social. Ahora por medio del artículo 13 de la - Reforma Constitucional se incorpora un gran número de sujetos que se - encontraban fuera de la esfera del Derecho Laboral, como son los trabajadores no asalariados.

#### A) CONSTITUCION DE 1857

Lo que sucedía no sólo en 1857, sino ya desde 1814- es que se reincidía, hasta cierto punto, en uno de los grandes errores del Constitucionalismo moderno y que para nuestro desagravio, no fuimos los únicos en cometer, y que ya apuntaba Lasalde al considerar a las - realidades de un país como su verdadera Constitución, por encima de la que formalmente le corresponde; ello es precisamente, la falta de concordancia y de identidad entre la Constitución que un país reclama y sus textos escritos.

Y es que la Carta Magna de 1857, en consecuencia con el momento de su gestación, hubo de aparecer nutrida de filosofía liberal e individualista que en materia económica no significó otra cosa que el Estado gendarme y el libre cambio.

En el esquema general del liberalismo clásico, en --- efecto, la economía apareció como regidora fundamental de la sociedad, y

el Estado se convirtió en un simple mecanismo que dejando su finalidad política tradicional, se contentaba tan sólo, con vigilar la actividad económica que se desarrollara sin tablas de ninguna especie; los intereses particulares deberían mostrarse coincidentes con el interés colectivo que no sería de esta manera, sino la mera suma de aquéllos; y éstos se satisfecerían libremente de acuerdo con la idea del orden económico natural.

La Constitución Mexicana de 1857 no podía sustraerse a toda esta corriente universal. Aunque demasiado apremiantes nuestras carencias, no podríamos superar, aún, los prejuicios informaban la severidad de las técnicas constitucionales; más sin la Ley de 1857 no daría paso a nuestro constitucionalismo social, si se significaría por el cariz democrático que impidió a la totalidad de su contenido, pues el desenvolvimiento de este postulado en las experiencias por las que anteriormente la Nación Mexicana, exigía el reconocimiento más cabal del poder del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, para emplear la más sencilla significación del concepto.

Así vemos como los más avanzados principios libero-individualistas de mediados del siglo XIX, ya hubieran aparecido en Europa y en América, fueron incorporados a la Constitución de 1857, no sólo por la significación que en sí mismo representaba, sino porque ofrecían, además un campo propio para la realización de la democracia, con lo cual se mostraban, por tanto, íntimamente vinculados.

El reconocimiento de los derechos del hombre en la Constitución de 1857, se operó no sólo en acatamiento de la dignidad humana que presentaba a esos derechos como inherentes al hombre, sino que lo fué también, porque de esa manera se limitaba a la autoridad, a reconocerlo como la base y el objeto de las Instituciones Sociales.

El sistema Federal no sólo fué recogido en la Constitución de 1857 porque establecía una distribución de competencias entre los poderes territoriales considerados, sino porque mediante esa organización se realizaban de una manera más efectiva los postulados democráticos.

Lo mismo sucedió por cuanto se refiere a la división de poderes, el poder se limitaba, y al limitarse, garantizaba la democracia. En lo tocante a el establecimiento directo de los principios democráticos, se dió a ellos el más amplio reconocimiento posible, la soberanía del pueblo con la garantía del sufragio Universal y de un sistema lo más sencillo posible, a fin de no desvirtuar el principio de la soberanía del pueblo.

Sabemos perfectamente que éstos principios fundamentales de la Constitución de 1857, no fueron de casi todas las Cartas Constitucionales del siglo XIX, y en la mayor parte de ellas, el fondo democrático que representaba, fué decisivo en su incorporación a las mismas, más quizá, no tan altamente decisivo como en la Constitución Mexicana de 1857. Ello quedó suficientemente expresado en la exposición

de motivos de dicha ley fundamental; la mayor eficacia en su realización, que a los postulados democráticos darían principios fundamentales de la Constitución de 1857, se puso de manifiesto en el dictamen sobre el proyecto de Constitución; de ahí que el Poder Legislativo en tanto que es el representante más directo de la voluntad popular, haya sido establecido con las más amplias facultades de que podía disponer y el Ejecutivo - en cambio haya sido limitado en su actuación.

Los antecedentes históricos y políticos de México aconsejaba ésta medida, y los Constituyentes del 56, quienes no deseaban que volvieran a repetirse los despotismos y las tiranías, la adoptaron. Algunos autores no lo entendieron así, sin embargo, y condenaron al sistema de división de poderes propuesto en la Constitución de 1857.

No obstante, es menester insistir en que la realidad mexicana no fué captada en su totalidad en la Carta Fundamental de 1857; ya hemos visto que los tintes sociales de nuestro liberalismo no fueron recogidos en su texto, pues debido al espíritu de la filosofía libero-individualista que predominaba en el mundo entero, la Constitución de 1857 debía limitarse, solamente, a proclamar principios. Por otra parte, si el espíritu de la Ley de 1857 fué mal interpretado algunas veces, y en otras ocasiones no fué debidamente respetado, ello se debió no a deficiencias de esa Carta Constitucional, sino al egoísmo y a la perversidad de algunos de nuestros hombres que no repararon sino en su interés personal. La Constitución de 1857, no fué pues, letra muerta como algunas veces se ha dicho; terminó con la anarquía reinante en el país hasta antes

que ella apareciera; defendió, puede decirse, al pueblo mexicano, y quedo escrita y rígida, en fin como un marco de nuestra estructura política al cual debemos ir encuadrando nuestros pasos en lo que nos hayamos ajustado ya, para lograr ese ideal que indudablemente consignó.

Sus primeros treinta y cuatro artículos, destinaba el referido Proyecto de Constitución, y a pesar de que de un total de ciento veintiséis artículos que comprendía dicho Proyecto, no representaron una cuarta parte, reclamaron más de la mitad del tiempo de labores que al Congreso llevó la preparación de la Constitución. La discusión de -- los cardinales principios que en ellos se contenían, ocupó la atención de los diputados constituyentes por espacio de varios meses; las fórmulas, que de dichos preceptos se consignaron, habrían de dividir grandemente, las opiniones de aquellos.

Contaba con los cuatro derechos fundamentales del hombre que eran, la libertad, igualdad, seguridad y propiedad, de los cuales los tres últimos fueron reconocidos sin mayor dificultad.

El artículo 17 del Proyecto decía:

"La libertad de ejercer cualquier género de industria, comercio o trabajo que sea útil y honesto, no puede ser coartado por la Ley, ni por la autoridad, ni por los particulares, a título de propietarios. Exceptuándose los casos de privilegio exclusivo concedido conforme a las leyes, a los inventarios, profecionistas o introductores de alguna mejora".

Como se ve en su texto, al supeditar el derecho de propiedad, a la libertad de trabajo, este artículo consignaba una garantía social en favor de los trabajadores y en contra de los abusos de los propietarios, como ya ha quedado dicho, y por ella precisamente fue combatido; Arizcorreta pide que se supriman las palabras, "a título de propietarios", y es ayudado por Vallarte, que aunque reconoce los abusos cometidos por los propietarios en el extensivo ejercicio de su derecho, considera también que "la sociedad que atenta contra la propiedad se suicida", y en tal virtud, la Constitución debe limitarse, tan sólo, a proclamar la libertad de trabajo.

Arriaga, Prieto y Mata defienden el artículo; se dueñen de que la propiedad se haya llegado a convertir en título de autoridad y expresan que lo único que se ha querido, es mejorar a las clases trabajadoras y evitar los monopolios de los propietarios. Sin embargo la Comisión se ve obligada a reformar el artículo y lo presenta el 18 de noviembre de 1856, en estos términos:

"Todo hombre es libre de abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos, ni uno ni otro se le podrá impedir, sino por sentencia judicial cuando ataque los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando ofenda los de la sociedad", aprobado así, pasó a la Constitución como el artículo 4°.

El artículo 12 del Proyecto, consignaba la libertad en

materia económica, al establecer que:

"Nadie puede ser obligado a prestar servicios personales sin la justa retribución determinada con su pleno y libre acontecimiento. Ningún contrato ni promesa puede tener por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación, de delito o de voto religioso. Nadie puede celebrar convenios con su libertad, con su vida, ni con la de sus hijos o pupilos, ni imponerse la prescripción o el destierro".

A Guillermo Prieto le parecen demasiado absolutos los términos en que la Comisión ha concebido el artículo e imagina el caso de servicios públicos inminentes (apagar un incendio) en que debe exigirse el trabajo, aún sin el pleno consentimiento de quien lo presta. Arriaga le pide no confundir los servicios públicos con los servicios personales. Mas, cuando Morales Ayala combate el artículo y sostiene la obligación del trabajador de cumplir sus compromisos cuando se ha obligado a prestarlos, truená la voz de Ignacio Ramírez, quien una vez más se levanta a proteger al trabajador: (7)

"Como se quiere, pregunta, que la ley obligue a un hombre a trabajar, cuando tiene motivos para no quererlo hacer; Con prestiones, eso es inicuo. Por eso se ha abolido la presión por deudas, y se ha reconocido que el crimen y no la insolvencia, deben ser el motivo para mandar a un hombre a la cárcel. Creo que generalmente cuando los hombres se niegan a trabajar, tiene para ello algún motivo y no obran por puro capricho; que el artesano que no quiere concluir una obra, obra lo mismo que un obligado que no quiere concluir un pleito. Es cierto que a los --

---

7. Sayeg, Helú Jorge, "La Consolidación de la Nacionalidad Mexicana", Editorial Porrúa, S.A., México, 1973, Págs. 110 y 111.

jornaleros se les anticipa dinero, pero no por favorecerlos, sino para -  
exclavizarlos e imponerles un yugo, abusando de su trabajo. Ellos van -  
contentos al trabajo, lo buscan, y cuando se niegan es por que están de  
las crueldades ya cansados por parte del propietario, porque están enfer-  
mos, o porque se retraen de la ley y de los impuestos excesivos".

La ley es justa establecida la indemnización cuando es  
posible; y es también justa no confundiendo los servicios personales con  
los servicios de la patria, con los servicios de la sociedad, que la ley  
puede y debe exigir.

Se habla de contratos entre propietarios y jornaleros,  
y tales contratos no son más que un medio de apoyar la esclavitud. Se -  
pretenden prisiones o que le deudor quede vendido al acreedor, cosa que  
sucede en las haciendas que están lejos de la capital, y también en las  
que están demasiado cerca.

Si la libertad no ha de ser una abstracción, sino ha -  
de ser una entidad metafísica, es menester que el Código fundamental pro-  
teja los derechos de todos los ciudadanos, y que en vez de un amo, no -  
crie millones de amos, que trafiquen con la vida y con el trabajo de los  
proletarios.

El jornalero hoy, no sólo sacrifica el trabajo de toda  
su vida, sino que empeña a su mujer, a sus hijos, y los degrada esclavi-  
zándolos, para saciar la avaricia de los propietarios.

Si el espíritu de las libertades económicas de la Cons-

titución de 1857 es proteger los intereses del individuo en bien de él mismo, las palabras de Ignacio Ramírez son precursoras de nuestras actuales libertades económicas Arts. 4º, 5º, 27, 28 y 123) cuyo espíritu será ya, proteger los intereses del individuo en bien del interés público.

Y en estos términos: "Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales, sin la justa retribución y sin pleno consentimiento, la ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. Tampoco puede autorizar convenios en los que el hombre pacte su proscripción o destierro", paso al artículo 12º del Proyecto, como artículo 5º a la Constitución.

La Comisión encabezada por Ponciano Arriaga, no podía ni debía dejar de reconocer en el Proyecto del Código Liberal por excelencia, el de 1857, uno de los derechos fundamentales del hombre, quizá el más imprescindible de todos: la libertad de conciencia; y como derivada de ella, la tolerancia de cultos. Arriaga y Mata se vieron obligados a trazar con los moderados de la Comisión, y de ahí resultó solamente la tolerancia de cultos. El artículo 15 del Proyecto de Constitución establecía que ninguna ley ni orden de autoridad podía prohibir el ejercicio de ningún culto religioso; de ahí que Zarco y Ramírez juzgaban el artículo, ellos hubieran querido que se consignara desde un principio, expresamente, la libertad de cultos. "La República garantiza el libre de todos los cultos", propuso Zarco. (8)

---

8. Sayeg, Helú Jorge, "La Consolidación de la Nacionalidad Mexicana", op.cit., Pág. 115.

Así encontramos que el Capítulo de los Derechos del Hombre fué quizá, el que más prestigiara la Constitución de 1857; con él - el pueblo encontraba la protección que ansiaba, y con él, "palpo que tenía cada hombre derechos superiores que ni la ley podía reconocer, y - tuvo a la vez más dignidad de sí mismo y más elevado concepto de las - Instituciones, que comenzó a amar como protectoras y benéficas".

De ahí estas palabras del mismo Rabasa:

"Las garantías individuales no sólo caían bajo el alcance de los hombres ilustrados y por consiguiente más numerosos, sino que se hacían sensibles para ellos como derechos efectivos que tenían que invocar con frecuencia; era la parte viva de la Ley Fundamental en relación directa con todas las clases de la sociedad y que por medio del juicio de amparo daba a cada persona una prueba de la realidad y de la fuerza del derecho.

El derecho individual como base de las leyes constitutivas, era de mayor trascendencia, pues debía obrar en la sucesión del tiempo o un cambio de rumbos de toda la organización social y desarrollo progresivo; de tal suerte, que quizá no haya en la Legislación - Constitucional Mexicana hecho más importante que la adopción de los derechos del hombre, no evolución más completa ni más necesaria que la que ella debía producir en toda obra legislativa".

## B) PROYECTO GARCIA TELLEZ.

En la campaña presidencial y al tomar posesión de la -  
Presidencia de la República el General Manuel Avila Camacho, prometió a  
los trabajadores expedir la Ley del Seguro Social y con esa finalidad el  
Lic. Ignacio Garcia Tellez, nombrado Secretario del Trabajo y Previsión  
Social, crea en el año de 1941, el Departamento de Seguros Sociales, el  
cual de inmediato empieza a trabajar sobre el estudio de las Leyes sobre  
Seguros Sociales.

En los Diarios Oficiales del día 2 y 18 de junio de -  
1941, aparecen publicados los acuerdos presidenciales que ordenan la for-  
mación de una Comisión Técnica, encargada de redactar un Proyecto de Ley.  
Dicho Comisión estudia y analiza el anteproyecto de la Ley del Seguro -  
Social, elaborado por la Secretaría del Trabajo y a su vez crea el Pro-  
yecto de Ley de Seguros Sociales.

El Proyecto citado, es enviado al Congreso de la Unión  
y después de los trámites legales se convierte en Ley por Decreto de -  
fecha 31 de diciembre de 1942.

El Proyecto analizado y estudiado por la Comisión jus-  
tamente lleva el nombre de "Proyecto Garcia Tellez" y el cual, con in-  
significantes reformas, fue presentado a la Oficialia Internacional del  
Trabajo y a la Conferencia Internacional de Seguridad Social, celebra-  
da en Santiago de Chile en 1942. Ambos organismos dieron una opinión  
favorable al Proyecto, ocurriendo, como ya se ha citado, su publicación

mediante un Decreto Presidencial.

Es importante señalar que en la elaboración de la iniciativa de Ley, bajo la dirección del señor Lic. Ignacio García Tellez, estuvieron los Licenciados Vicente Santos Guajardo, Aguatín Lanuza Jr., Alberto Trueba Urbina, Enrique Calderón, Ing. Miguel García Cruz y el -- Profesor Federico Bach. Y para los cálculos actuales se utilizaron los servicios del Doctor Emiliis Schoenbaum, técnico en seguros sociales de -- prestigio universal, y cuya experiencia en la organización de siete más de esta naturaleza en otras naciones.

### C) LEY DEL ISSSTE VIGENTE.

La Ley del ISSSTE es de orden público, de interés social y de observancia general en toda la República; y se aplicara:

I. A los trabajadores al servicio civil de las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal que por Ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, así como a los pensionistas y a los familiares derechohabientes de unos y otros;

II. A las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de los Poderes de la Unión a que se refiere esta Ley;

III. A las dependencias y entidades de la Administración Pública en los estados y municipios y a sus trabajadores en los términos de los convenios que el Instituto celebre de acuerdo con esta Ley, y las disposiciones de las demás legislaturas locales;

IV. A los Diputados y Senadores que durante su mandato

constitucional se incorporen individual y voluntariamente al régimen de esta Ley; y

V. A las agrupaciones o entidades que en virtud de acuerdo de la Junta Directiva se incorporen al régimen de esta Ley. (9)

La seguridad social de los trabajadores comprende:

- I. El régimen obligatorio; y
- II. El régimen voluntario.

Para los fines a que se refieren las fracciones XI, inciso f) del apartado B del artículo 123 Constitucional; el inciso h) de la fracción VI del artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; y las fracciones XII y XIV del artículo 3º de esta Ley, se constituirá el Fondo de la Vivienda que tiene por objeto:

I. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener créditos baratos y suficientes mediante préstamos con garantía hipotecaria en primer lugar sobre inmuebles urbanos, por una sola vez;

II. Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores que carezcan de ellas; y

III. Los demás que esta Ley establece. (10)

Los recursos del fondo se integran:

I. Con las aportaciones de las dependencias y entidades enteren al Instituto por el equivalente a un 5% sobre el sueldo bá-

---

9. "Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado", 39ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1986, Art. 1º.  
10. Artículo 100 de la Ley del ISSSTE.

sico de sus trabajadores, para constituir el fondo de la vivienda;

II. Con los bienes y derechos adquiridos por cualquier título;

III. Con el 0.5% que se deduzca del sueldo básico de los trabajadores que como cuota enteren en los términos del artículo 16 fracción II, y el 0.5% que como aportación enteren las dependencias y entidades conforme al artículo 21 fracción III de la presente Ley; y

IV. Con los rendimientos que se obtengan de las inversiones a que se refieren las anteriores fracciones. (11)

La Junta Directiva determinará el porcentaje que de los recursos del Fondo se destinará anualmente al financiamiento de adquisiciones de terrenos; de programas de casas habitación destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores; a préstamos hipotecarios; y a la construcción, ampliación o mejoras de dichas casas; así como el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.

Los recursos del Fondo se destinarán:

I. Al otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor por más de seis meses en el Instituto. El importe de los créditos deberá aplicarse a los siguientes fines:

A) A la adquisición de terrenos para que se contruyan en ellos viviendas o conjuntos habitacionales destinados a la habitación de trabajadores;

---

11. Artículo 101 de la Ley del ISSSTE.

B) A la adquisición de habitaciones cómodas o higiénicas incluyendo aquellas sujetas al régimen de condominio cuando carezcan los trabajadores de ellas;

C) A la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones; y

D) Al pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.

II. Al financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales para ser adquiridos por los trabajadores, mediante créditos que les otorgue el Instituto;

III. Al pago de los depósitos que les corresponden a los trabajadores en los términos de Ley;

IV. A cubrir los gastos de adquisición, operación y - vigilancia del fondo conforme esta Ley;

V. A la inversión en inmuebles estrictamente necesarios para sus fines;

VI. Al precio de venta fijado por el Instituto, se tendrá como valor de avalúo de las habitaciones para efectos fiscales.

Las donaciones y equipamiento urbano se causarán y cumplirán en los términos de las disposiciones legales aplicables; y

VII. A las demás erogaciones relacionadas con su objeto.

La asignación de créditos y financiamiento con cargo - al fondo se hará conforme a lo dispuesto por la Junta Directiva buscando su adecuada distribución entre los diversos grupos de trabajadores, así

como entre las distintas regiones y localidades del país.

Los trabajadores que disfrutarán del beneficio, serán los que estén al servicio de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las entidades públicas que estén sujetas al régimen jurídico de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y que además estén incorporados a los beneficios de esta Ley, así como los trabajadores de confianza y eventuales de los mismos poderes y entidades públicas.

Los Gobiernos de las Entidades Federativas y Municipios podrán celebrar convenios con el Instituto para incorporar a sus trabajadores a los beneficios del Fondo.

La aportación del 5 % para constituir el Fondo de la Vivienda se aplicará en su totalidad a constituir a favor de los trabajadores, depósitos que no devengarán intereses y que se sujetarán a las bases siguiente:

I. Cuando el trabajador reciba financiamiento del Fondo, el 40 % de los depósitos que en su favor se hayan acumulado hasta esa fecha, se aplicará de inmediato como pago inicial del crédito concedido;

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

III. Una vez otorgado el crédito a un trabajador, se con

tinuará aplicando el total de las aportaciones para integrar un nuevo depósito en su favor;

IV. En caso de jubilación, incapacidad total permanente o de muerte, el trabajador o sus beneficiarios tendrán derecho a la entrega de un tanto más del saldo de los depósitos que se hubieren constituido a su favor, de acuerdo a lo establecido en esta Ley;

V. Cuando el trabajador tenga 50 años o más de edad y deje de prestar sus servicios a las dependencias o entidades sujetas al régimen de beneficios que otorga esta Ley, se le entregarán los depósitos constituidos en su favor, en los términos de la misma; y

VI. En los casos de que los trabajadores hubieran recibido crédito hipotecario con recursos del Fondo, la devolución de depósitos establecida en la fracción IV anterior, se hará con deducción de la cantidad aplicada al pago de crédito hipotecario en los términos de las fracciones I y II, por lo que la cantidad adicional a que se refiere el artículo 112 de esta Ley, será igual al monto del salario resultante. (12)

En la aplicación de los recursos del Fondo se considerarán, entre otras, las siguientes circunstancias:

I. La demanda de habitación y las necesidades de vivienda, dando preferencia a los trabajadores de bajos sueldos o salarios, en las diversas regiones o localidades del país;

II. La factibilidad y posibilidad reales de llevar al cabo construcciones habitacionales;

III. El monto de las aportaciones al fondo provenientes

---

12. Artículo 106 de la Ley del ISSSTE.

de las diversas regiones y localidades del país; y

IV. El número de trabajadores de las diferentes regiones o localidades del Territorio Nacional.

Los créditos que se otorgan con cargo al fondo deberán darse por vencidos anticipadamente si los deudores, sin el consentimiento del Instituto, enajenan las viviendas, gravan los inmuebles que garanticen el pago de los créditos o incurran en las causas de rescisión consignadas en los contratos respectivos.

En los casos de pensiones o jubilación, de incapacidad total permanente o muerte, el trabajador o sus beneficiarios tendrán derecho a la entrega de un tanto más del saldo de los depósitos que se hubieran constituido a su favor, de acuerdo a lo establecido en esta Ley. En caso de muerte del trabajador, dicha entrega se hará a sus beneficiarios, en el orden de prelación siguiente:

I. Los que al efecto el trabajador haya designado ante el Instituto;

II. La viuda, el viudo y los hijos que dependan económicamente del trabajador en el momento de su muerte;

III. Los ascendientes concurrirán con las personas mencionadas en la fracción anterior, cuando dependan económicamente del trabajador;

IV. A falta de viuda o viudo, concurrirán con las personas señaladas en las fracciones anteriores, el supérstite con quien el derechohabiente vivió como si fuera su conyuge 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 tenia varias relaciones de esta clase, ninguna de las personas con quien la tuvo tendrán derecho;

V. Los hijos que no dependan económicamente del trabajador; y

VI. Los ascendientes que no dependan económicamente del trabajador.

Se entenderá que un trabajador ha dejado de prestar sus servicios cuando transcurra en periodo mínimo de doce meses sin laborar en ninguna de las dependencias o entidades por suspensión temporal de los efectos del nombramiento o sese, a menos que exista litigio pendiente sobre la subsistencia de su designación o nombramiento.

Cuando el trabajador se encuentre en el caso que prevé el parrafo anterior y hubiere recibido un préstamo a cargo del fondo, se le otorga una prórroga sin causa de intereses en los pagos de amortización que tenga que hacer por concepto de capital o intereses. La prórroga tendrá un plazo máximo de doce meses y terminará anticipadamente cuando el trabajador vuelva a prestar servicios a alguna de las entidades u organismos públicos.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública a que se refiere esta Ley seguirán haciendo depósitos del 5 % para el Fondo de la Vivienda, sobre los sueldos o salarios de los trabajado--

res que disfruten licencia por enfermedad, así como los que sufran suspensión temporal de los efectos de su nombramiento, debiendo suspenderse dicho depósito a partir de la fecha en que cese la relación de trabajo.

El trabajador que deje de prestar sus servicios en la dependencia o entidad correspondiente, y por quien la dependencia o entidad correspondiente haya hecho aportaciones, tiene derecho a optar por la devolución de sus depósitos o por la continuación de sus derechos y obligaciones con el fondo. En este último caso, la base para las aportaciones, será el sueldo o salario promedio que hubiere durante los últimos seis meses.

El derecho a continuar dentro del régimen del fondo 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 en el párrafo anterior, se considera que ha dejado de existir la prestación de servicios respectiva.

La continuación voluntaria de los trabajadores dentro del régimen del fondo, termina:

I. Por la reanudación de servicios en alguna dependencia o entidad de la Administración Pública;

II. Por declaración del Instituto, acepta por el trabajador; y

III. Porque el trabajador deje de constituir los depósitos durante seis meses.

A los trabajadores que se pensionen o jubilen se les aplicará en lo conducente, y conforme a lo que establezca el régimen respectivo.

En el caso de que opten por permanecer voluntariamente dentro del régimen del fondo, el Instituto les descontará de sus pensiones las aportaciones a cargo del trabajador pensionado o jubilado, con sujeción a las normas en materia de aportaciones y entrega de documentos que establezca esta Ley. (13)

Todos los inmuebles adquiridos o construidos por los trabajadores para su propia habitación, con los recursos del fondo para la vivienda administrados por el Instituto, quedarán exentos a partir de la fecha de adquisición o construcción de todos los impuestos federales y del Departamento del Distrito Federal por el doble de crédito y hasta por la suma de diez veces el salario mínimo del Distrito Federal elevado al año, durante el término que el crédito permanezca insoluto.

Los derechos de los trabajadores titulares de depósitos constituidos en el fondo de sus causahabientes o beneficiarios, prescribirán en un plazo de cinco años.

El Instituto no podrá intervenir en la administración, operación o mantenimiento de conjuntos habitacionales constituidos con recursos del fondo, ni sufragar los gastos correspondientes a estos conceptos.

---

13. Artículo 116 de la Ley del ISSSTE.

Los depósitos constituidos en favor de los trabajadores para la integración del fondo, así como la cantidad adicional a que se refiere el artículo 112 de esta Ley, estarán exentos de toda clase de impuestos y no podrán ser objeto de cesión o embargo, excepto cuando se trate de los créditos otorgados con cargo al fondo.

El Instituto deberá mantener en efectivo o en depósitos bancarios a la vista, las cantidades estrictamente necesarias para la realización de sus operaciones diarias, relacionadas con el Fondo de la Vivienda.

Los recursos del Fondo, en tanto se apliquen a los fines señalados con anterioridad, deberán mantenerse en el Banco de México, invertidos en valores gubernamentales de inmediata realización.

El Instituto sólo podrá realizar con cargo al Fondo, las inversiones de los bienes e inmuebles estrictamente necesarias para el cumplimiento de los fines del mismo fondo.

El Instituto cuidará que sus actividades relacionadas con el Fondo se realicen dentro de una política integrada de vivienda y desarrollo urbano y para ello deberá dar estricto cumplimiento a los planes, programas y políticas que el Ejecutivo Federal establezca.

El Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, ejercerán el control y evaluación de la inversión de los recursos del Fon-

do, vigilando que los mismos sean aplicados de acuerdo a lo que establece la presente Ley. (14)

Son obligaciones de las dependencias y entidades:

- I. Inscribir a sus trabajadores y beneficiarios del Fondo;
- II. Efectuar las aportaciones en los términos de la Ley y de sus Reglamentos; y
- III. Hacer los documentos a sus trabajadores en sus sueldos y salarios, conforma a lo previsto en la fracción VI del artículo 38 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que se destinen al pago de abonos para cubrir préstamos otorgados por el Instituto, así como enterar el importe de dichos descuentos en la forma y términos que establece esta Ley y sus Reglamentos.

Las aportaciones de las dependencias y entidades, así como los descuentos que el Instituto ordene hacer a los trabajadores por adeudos derivados de crédito otorgados con recursos del Fondo, serán enterados quincenalmente al Instituto.

Los servidores públicos o trabajadores de las dependencias o entidades de la Administración Pública responsable de enterar las aportaciones y descuentos, en caso de incumplimiento, serán sancionados en los términos correspondientes establecidos en la presente Ley. (15)

---

14. Artículo 125 de la Ley del ISSSTE.

15. Artículo 126 de la Ley del ISSSTE.

**D) LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA  
LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS (ISFAM).**

El 1º de marzo de 1857 se creó la Dirección de Pensiones Militares con carácter Público Descentralizado Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con domicilio en la Ciudad de México.

El 28 de diciembre de 1972 se reformó la fracción III del artículo 2º de la Ley Orgánica, y se adicionó la fracción IV del mismo artículo, gracias a lo cual se facultó a la Dirección de Pensiones Militares para que administrara el Fondo de la Vivienda para los miembros del ejército, fuerza aérea y armada, a fin de establecer y operar un sistema de financiamiento que les permitiera obtener a dichos miembros crédito para la adquisición de propiedad de viviendas decorosas; la construcción, reparación, mejoramiento o ampliación de las mismas, y el pago de pasivos contraídos por cualquiera de los conceptos antes señalados.

Los recursos del Fondo de Vivienda para los miembros de aquellas Instituciones se integran con las aportaciones que hace el Gobierno Federal, mismas que se contribuyen con el 5 % del haber presupuestal, y asignaciones de técnico; con los bienes y derechos que por cualquier título adquiera, y con los rendimientos que se obtengan de las inversiones de los recursos existentes.

Esos recursos se destinarán de la siguiente manera:

- a) Al otorgamiento de créditos a los miembros del ejército, fuerza aérea y armada;
- b) Al financiamiento de conjuntos habitaciones;
- c) Al pago de los depósitos que les correspondan a los militares;
- d) A cubrir los gastos de administración, operación y vigilancia del fondo; y
- e) A la inversión en inmuebles estrictamente necesarios para cumplir sus fines.

Los créditos del Fondo de Vivienda Popular se cubren en plazos de hasta veinte años, causando un interés del 4 % anual sobre los saldos insolutos.

Los créditos se asignan, como en los casos anteriores a aquellos miembros que padezcan realmente más agudos problemas de vivienda, teniendo así mismo en cuenta el número de personas a su cargo.

Independientemente de la posibilidad que tiene los miembros de cualquiera de aquellas instituciones de lograr créditos solventes, se les entrega, además periódicamente, los depósitos constituidos en su favor en lapso de diez años.

Los familiares de los militares fallecidos tiene igualmente derecho a recibir los depósitos constituidos a su favor.

El Instituto tendrá como funciones:

I. Otorgar las prestaciones y administrar los servicios a su cargo que la presente Ley le encomienda;

II. Administrar su patrimonio exclusivamente para el fin señalado en la presente Ley;

III. Administrar los fondos que reciba con un destino específicos, aplicándolos a los fines previstos;

IV. Administrar los recursos del Fondo de la Vivienda para los miembros del activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, a fin de establecer crédito barato y suficiente para:

a) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas o higiénicas, incluyendo las sujetas al régimen de condominio;

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

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

V. Coordinar y financiar los recursos del Fondo de la Vivienda, programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada;

VI. Adquirir todos los bienes muebles o inmuebles necesarios para la realización de sus cometidos;

VII. Invertir sus fondos de acuerdo a las disposiciones especiales de esta Ley;

VIII. Realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar

los contratos que requiere el servicio;

IX. Organizar sus dependencias y fijar la estructura y financiamiento de las mismas;

X. Expedir los reglamentos para la debida prestación de los servicios y para su organización interna;

XI. Difundir conocimientos y orientaciones sobre prácticas de previsión social; y

XII. Las demás que le confieren las leyes y reglamentos (16)

Los órganos de gobierno del Instituto son:

I. La Junta Directiva ; y

II. El Director General.

La Junta Directiva del Instituto actuará válidamente con la concurrencia de seis de sus miembros. Las relaciones se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes.

El presidente de la junta tendrá voto de calidad.

Son atribuciones de la Junta Directiva:

I. Planear las operaciones y servicios del Instituto;

II. Decidir las inversiones del Instituto;

III. Dictar los acuerdos necesarios para satisfacer las prestaciones establecidas por esta Ley;

IV. Otorgar, negar, modificar, suspender y dejar insubsistentes los haberes de retiro, pensiones y compensaciones, en los términos de esta Ley;

---

16. "Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas" (ISFAM), 39ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1986, Art. 2º.

V. Dictar las normas generales para determinar las cantidades globales que se asignen a las distintas regiones y localidades del país, respecto a los créditos y financiamientos con cargo al Fondo Nacional de la Vivienda para los miembros del activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada;

VI. Determinar los montos máximos de los créditos que se otorgan, la relación de dichos fondos con el haber y, en su caso asignación de técnica y de vuelo de los acreditados, la protección de los préstamos, así como los precios máximos de venta de las habitaciones cuando ya adquisición o construcción pueda ser objeto de los créditos que se otorguen con cargo al Fondo de la Vivienda para los miembros del activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada;

VII. Autorizar créditos a plazo mayor de diez años y hasta veinte años, con cargo al Fondo de la Vivienda, para los miembros del activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada cuando se destinen a la adquisición o construcción de casas habitación. La junta tendrá también facultad para autorizar créditos a plazo menor de diez años cuando se destinen a la reparación, ampliación o mejoramiento de las casas habitación o al pago de los pasivos;

VIII. Aprobar y poner en vigor los reglamentos interiores;

IX. Establecer o suprimir delegaciones del Instituto en los Estados;

X. Discutir anualmente, para su aprobación o modificación los presupuestos, la memoria y los planes de inversiones y de labores;

XI. Discutir, para la aprobación, en su caso, el balance anual;

XII. Vigilar que las inversiones se hagan de acuerdo con las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos;

XIII. Conceder licencias a los miembros de la Junta Directiva;

XIV. Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de reforma de esta Ley;

XV. Ordenar se practique autitoria, cuando lo estime conveniente, para determinar la exactitud o inexactitud de los bienes, materia de operaciones del Instituto;

XVI. Nombrar, remover o destituir a propuesta del Director al personal de base y de confianza, así como los delegados de los Estados; y

XVII. En general, realizar todos aquellos actos y operaciones legalmente autorizados y los que fuesen necesarios para la mejor administración o gobierno del Instituto. (17)

El Ejecutivo Federal designará al Director General, debiendo tener de preferencia la jerarquía de General de División o Almirante.

Son atribuciones del Director General las siguientes;

I. Representar al Instituto;

II. Presentar a la Junta Directiva, un informe pormenorizado del estado del Instituto;

III. Someter a la decisión de la Junta Directiva todas - aquellas cuestiones que sean de la competencia de la misma;

IV. Asistir a las sesiones de la Junta Directiva, con - voz pero sin voto. En sus ausencias, concurrirá a ellas quien asuma sus funciones;

V. Formular y presentar a la Junta, el balanceo, los - presupuestos de ingresos y egresos, la memoria y los planes de inversiones y de labores del Instituto, correspondiente a cada ejercicio anual;

VI. Administrar los bienes del Instituto;

VII. Dictar las normas de administración y funcionamiento del Instituto; y elaborar los programas de manejo y explotación de bienes;

VII. Dictar las normas de administración y funcionamiento del Instituto; y elaborar los programas de manejo y explotación de bienes;

VIII. Resolver bajo su inmediata y directa responsabilidad los asuntos urgentes de la competencia de la Junta Directiva, a reserva de dar cuenta a la misma en el menor tiempo posible;

IX. Conceder licencia al personal del Instituto en los - términos de las disposiciones correspondientes;

X. Vigilar las labores del personal exigiendo su debido cumplimiento e imponer a los trabajadores del Instituto las correccio--nes disciplinarias procedentes;

XI. Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias a - los miembros de la Junta Directiva cuando proceda, o a su juicio exis--

tan razones suficientes; y

XII. Las demás que señale esta Ley y su reglamento y demás disposiciones aplicables. (18)

Para constituir el fondo de ahorro, los gerentes, jefes y oficiales en servicio activo, deberán aportar una cuota quincenal equivalente al 15% de sus haberes, y para el mismo fin, el Gobierno Federal --- efectuará una aportación de igual monto. Este fondo será administrado por el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.A., conforme a su Ley orgánica.

A fin de atender sus necesidades de habitación familiar -- del militar, el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas deberá:

I. Administrar el Fondo de la Vivienda para los militares en activo;

II. Establecer y operar en ese Fondo un sistema de financiamiento para permitir a los militares en activo obtener crédito barato y suficiente para:

a) Adquirir en propiedad habitaciones incluyendo las sujetas al régimen de condominio;

b) Construir, reparar, ampliar o mejorar sus habitaciones;

c) Pagar los pasivos que tengan por objeto los conceptos anteriores;

III. Coordinar y financiar, con el propio Fondo programas -

de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los miembros del activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada;

IV. Administrar, conservar, mejorar y, en su caso, ampliar con casas adicionales, las unidades habitacionales que tenía la Dirección de Pensiones Militares;

V. Adquirir y construir con recursos diversos del Fondo de la Vivienda Militar, casa habitación para ser vendidas a precios módicos a militares en situación de retiro;

VI. Construir unidades habitacionales en lugares próximos a los campos militares, bases navales o aéreas y cuarteles de la -- Fuerza Armada, para ser rentadas a los Generales, Jefes y Oficiales en servicio activo y otras de tipo económico para individuo de tropa; y

VII. Construir unidades habitacionales en plazas importantes del país, para ser rentadas a Generales, Jefes y Oficiales en situación de retiro y otras de tipo económico para individuos de tropa en la misma situación. (19)

Los recursos del Fondo de la Vivienda para los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, se integrarán:

I. Con las aportaciones del 5% sobre los haberes y asignaciones de técnico, de técnico especial y de vuelo de los militares en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada que los estén percibiendo y que continúe proporcionando el Gobierno Federal;

II. Con los bienes y derechos adquiridos por cualquier -- título; y

---

19. Artículo 99 Ley del ISFAM.

III. Con los rendimientos que se obtengan de las inversiones de los recursos a que se refieren las fracciones I y II antes mencionadas. (20)

Los recursos del Fondo se destinarán:

I. Al otorgamiento de créditos a los militares en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada que estén percibiendo haberes, que sean titulares de depósitos constituidos a su favor en el Instituto. El importe de estos créditos deberá aplicarse:

a) A la adquisición en propiedad de habitaciones, incluyendo las sujetas al régimen de condominio;

b) A la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de habitaciones; y

c) Al pago de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores;

II. Al financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales para ser adquiridos por militares del Ejército, Fuerza Aérea y Armada que estén percibiendo haberes mediante créditos que les otorgue el Instituto con cargo al Fondo.

Este financiamiento sólo se concederá por concurso, tratándose de programas habitacionales aprobados por el Instituto y que se ajusten a las disposiciones aplicables en materia de construcción.

III. Al pago de los depósitos que les correspondan a los militares en los términos de la Ley;

IV. A cubrir los gastos de administración, operación y --  
vigilancia del Fondo, los que no excederán del uno por ciento de los re-  
cursos totales que administre;

V. A la inversión en inmuebles estrictamente necesarios  
para sus fines; y

VI. A las demás erogaciones relacionadas con su objeto.(21)

Las aportaciones al Fondo de la Vivienda, se aplicarán en  
su totalidad en construir en favor de los militares, depósitos que no de-  
vengarán intereses y se sujetarán a las bases siguientes:

I. Cuando un militar reciba financiamiento del Fondo de -  
la Vivienda, el cuarenta por ciento del importe de los depósitos que en -  
su favor se hayan acumulado hasta esa fecha, se aplicará de inmediato co-  
mo pago inicial del crédito concedido;

II. Durante la vigencia del crédito, se continuará aplican-  
do el cuarenta por ciento de la aportación gubernamental al pago de los -  
abonos subssecuentes que deben hacer dichos miembros de las instituciones  
armadas;

III. Una vez liquidado el crédito otorgado al miembro de -  
las instituciones armadas, se continuará aplicando el total de las aporta-  
ciones para integrar un nuevo depósitos en su favor;

IV. El militar tendrá derecho a que se le haga entrega pe-  
riódica del saldo de los depósitos que se hubieren hecho a su favor con -  
diez años de anterioridad;

V. Cuando el militar quede separado del activo, disfrute

---

21. Artículo 101 Ley del ISFAM.

de licencia ilimitada, o en caso de muerte, se entregará el total de los depósitos constituidos al militar o a sus beneficiarios en los términos de la presente Ley; y

VI. En los casos de que los militares hubieren recibido - crédito hipotecario con recurso al Fondo de la Vivienda, la devolución - de los depósitos se hará con deducción de las cantidades que se hubieren aplicado al pago de los créditos hipotecarios en los términos de las fracciones I y II antes citadas. (22)

La aportación del 5% que deberá entregar el Gobierno Federal se computará sobre el haber presupuestal y asignaciones de técnico, de técnico especial y de vuelo de los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.

En la aplicación de los recursos del Fondo se considerarán, entre otras, las siguientes circunstancias:

I. La demanda de habitación y las necesidades de vivienda, dando preferencia a los militares de bajos haberes en las diversas regiones o localidades del país;

II. La factibilidad y posibilidades reales de llevar a cabo construcciones habitacionales;

III. El monto de las aportaciones al fondo proveniente de las diversas regiones y localidades del país; y

IV. El número de militares en el activo en las diferentes regiones o localidades del territorio nacional. (23)

---

22. Artículo 102 Ley del ISFAN.

23. Artículo 106 Ley del ISFAN.

Los créditos que se otorguen con cargo al Fondo, deberán darse por vencidos anticipadamente, si los deudores, sin el consentimiento del Instituto, enajenan las viviendas, gravan los inmuebles que garanticen el pago de los créditos concedidos o incurran en las causales de -- rescisión consignadas en los contratos respectivos.

Los créditos que se otorguen al Fondo de la Vivienda, estarán cubiertos por un seguro que libere al militar o a sus beneficiarios de las obligaciones derivadas del crédito para los casos de inutilización permanente y total para el servicio activo y para otras labores, así como para los casos de muerte. El importe del seguro señalado será cubierto - con los intereses que devenguen de los créditos otorgados.

En los casos de retiro del activo y de licencia ilimitada, en los términos de las disposiciones legales aplicables, se entregará al militar el total de los depósitos que tenga a su favor en el Fondo de la Vivienda. En caso de muerte del militar, dicha entrega se hará a sus beneficiarios o a sus causahabientes en el orden de prelación siguiente:

I. Los que al efecto el militar haya designado ante el --- Instituto;

II. La viuda, el viudo y los hijos menores de edad o imposibilitados físicamente para trabajar e incapacitados legalmente;

III. Los ascendientes concurrirán con las personas mencionadas en la fracción anterior. Si tales ascendientes son mayores de cincuenta y cinco años y se encuentran imposibilitados físicamente para trabajar

o sufren una incapacidad legal;

IV. A falta de la viuda o viudo, concurrirán a las personas señaladas en las fracciones anteriores, el supérstite con quien el derechohabiente vivió como si fuera su conyuge durante los cinco años que -- precedieron inmediatamente a su muerte o con el que tuvo hijos, siempre que el militar haya hecho designación del supérstite ante la Secretaría - de la Defensa Nacional o de Marina, y además que ambos hubieren permanecido libres de matrimonio durante el concubinato;

V. Los hijos sea cual fuere su edad o situación; y

VI. Los ascendientes sea cual fuere su edad o situación.(24)

Los depósitos que se hagan para constituir el Fondo de la Vivienda en favor de los militares en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada que estén percibiendo haberes, asignaciones de técnico, de técnico especial y de vuelo, estarán exentos de toda clase de impuestos.

Los depósitos constituidos en favor de los militares para la integración del Fondo, no podrán ser objeto de cesión o embargo, excepto cuando se trate de créditos otorgados con cargo al Fondo.

Los derechos de los miembros de las Fuerzas Armadas titulares de depósitos constituidos en el Fondo de la Vivienda o de sus causa-habientes o beneficiarios, prescribirán en un plazo de cinco años.

El Instituto no podrá intervenir en la administración, operación o mantenimiento de conjuntos habitacionales construidos con recursos

del Fondo, ni sufragar los gastos correspondientes a esos conceptos.

El Instituto deberá mantener en el Banco Nacional del -- Ejército y la Armada, S.A. de C.V., en depósito a la vista, las cantidades estrictamente necesarias para la realización de sus operaciones diarias, relacionadas con el Fondo de la Vivienda. Los demás recursos del fondo, en tanto se aplican a cumplir sus fines y objetivos, deberán mantener en el Banco de México, invertidos en valores gubernamentales de -- inmediata realización.

Con el fin de que los recursos del Fondo se inviertan de conformidad con lo que dispone la presente Ley, el Gobierno Federal tendrá las siguientes facultades:

I. La Secretaría de Programación y Presupuesto vigilará que los programas financieros anuales con recursos del fondo no exedan a los presupuestos de ingresos corrientes y los financiamientos que reciba el Instituto. Dichos financiamientos deberán ser aprobados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

II. La Comisión Bancaria y de Seguros aprobará los sistemas de organización de la contabilidad y auditoría interna del Fondo y tendrá acceso a dicha contabilidad, pudiendo verificar los asientos y operaciones contables correspondientes. La propia Comisión vigilará que las operaciones del Fondo de ajusten a las normas establecidas y a las sanas prácticas, informando al Instituto y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de las irregularidades que pudieran encontrar, para que se corrijan.

En virtud de lo anterior, no son aplicables al Fondo de la Vivienda las disposiciones de la Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. (25)

---

25. Artículo 120 Ley del ISFAM.

CAPITULO II

FUNDAMENTO LEGAL DE LA LEY DEL INFONAVIT.

- A) FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA LEY DEL INFONAVIT.
- B) LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931 Y DE 1970.
- C) LEY DEL INFONAVIT DE 1986.
- D) CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.
- E) TESIS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION  
CON RESPECTO A LAS CUOTAS DE SEGURIDAD SOCIAL.
- F) DIFERENCIAS ENTRE IMPUESTOS, DERECHOS, APORTACIONES  
AL INFONAVIT Y CONTRIBUCIONES ESPECIALES.

**CAPITULO II.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA LEY  
DEL INFONAVIT.**

**A) FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA LEY  
DEL INFONAVIT.**

En el proyecto original presentado en 1916 ante el Congreso Constituyente, las cuestiones relativas a la reglamentación del trabajo estaban contenidas, dentro del capítulo de garantías individuales en el artículo 5º, mismo que consagraba la garantía de libertad de trabajo.

No obstante, en virtud de que una de las principales causas del movimiento revolucionario de 1910, fueron las condiciones aplicativas en las que se encontraban los obreros, en el sentir del constituyente surgió la imperiosa necesidad de reglamentar de una forma más eficaz lo relativo a las relaciones laborales.

Así en los debates que suscitó el artículo 5º, el Diputado Victoria expresó el 26 de diciembre de 1916: "Vengo a manifestar mi inconformidad con el artículo 5º en las formas en que lo presente la Comisión, así por el Proyecto de Ciudadano Primer Jefe, porque en ninguno de los dictámenes se trata el problema obrero con respeto y atención que merece".

A su vez, el Diputado Manjarez dijo ante sus colegas: Creo que debería ser más explícita nuestra Carta Magna sobre el problema de los trabajadores y, precisamente porque debe serlo, debemos dedicarle to-

da atención, y si se requiere, no un artículo, no una adición, sino todo un capítulo de la Carta Magna.

En igual sentido se manifestaron los Diputados del Castillo, Cravioto, Jara y Macías, pidiendo la inclusión de las bases generales sobre la Legislación obrera dentro de un artículo especial, auténticamente revolucionario que pueda ser ejemplo para las demás Constituciones del -- Mundo.

Es preciso señalar que los planes políticos y las Leyes locales de la época preconstitucionalista influyeron en el pensamiento de estos diputados quienes defendieron con vehemencia sus puntos de vista en los largos debates efectuados a fines de diciembre de 1916. Sin embargo, no sólo se pensaba en la necesidad imperiosa de reglamentar las necesidades laborales en cuanto a las garantías mínimas que debía disfrutar el obrero; Salario mínimo, condiciones de trabajo adecuadas, jornada laboral máxima, prohibición de trabajo nocturno a mujeres menores.

A pesar de ello el Diputado Macías, comisionado por el Primer Jefe Venustiano Carranza para realizar una exhausta revisión de todos los ordenamientos laborales de la época, en debate memorable del 28 de diciembre de 1916, manifestó, ante el Congreso Constituyente, que a parte de las garantías mínimas para los obreros era menester otorgarles el derecho a la habitación como un medio para elevar su nivel de vida.

Estimó que, como factor de producción, era importante que el -

trabajador dispusiera de una habitación cómoda e higiénica donde pudiera convivir sanamente y en forma decorosa con sus familiares. Era necesario convertir al obrero, de una simple herramienta de trabajo a un ser humano completo.

En este orden de ideas, Macías, entre otros conceptos, manifestó: "Como ustedes ven, la protección al trabajador es completa, ni las Leyes Americanas, ni las Leyes Inglesas, ni las Belgas, conceden a los trabajadores de aquellas naciones lo que este Proyecto de Ley concede a los obreros mexicanos.

Casas secas, areadas, perfectamente higiénicas, que tengan cuando menos tres piezas, tendrán agua y si no la hubiere a una distancia de 500 metros, no se le podrá exigir que pague". Agregó Macías, "hay que elevar señores diputados, al trabajador de la miseria en que se encuentra, hay que sacarlo de esas chozas inmundas en que vive en las haciendas y las fábricas para decirle: sois hombre y mereceis como ciudadano de la República todas las consideraciones que merece un hombre libre".

Con el consenso unánime de los legisladores, las ideas de Macías fueron incorporadas a un proyecto de bases sobre la legislación obrera, para ser incluidas en un capítulo especial, en el cual se aborde la cuestión relativa a la habitación obrera.

Dicho Proyecto expresaba:

"El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, -

al legislar sobre el carácter económico, un ejercicio de sus facultades respectivas, deberán sujetarse a las siguientes bases:

En toda negociación, agrícola, industrial, minera o cualquier otro centro de trabajo que diste más de dos kilómetros del centro de población, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas por las que podrán cobrar rentas que sean equitativas, igualmente deberán establecer enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

La Comisión Revisora en su dictámen del 23 de enero de 1917 fortaleció el alcance del precepto en cuestión manifestando: "la renta que tendrán derecho a cobrar los empresarios por las casas que proporcionen a los obreros, puede fijarse desde ahora en el interés del medio por ciento anual. De la obligación de proporcionar dichas habitaciones, no deben quedar exentas las negociaciones establecidas en algún centro de población en virtud de que no siempre se encuentran en un lugar poblado, alojamientos higiénicos para la clase obrera".

De ese modo, el texto del Artículo 123, Fracción XII, fue redactado el propio 23 de enero de 1917 en los términos de que a continuación se transcriben, incluyendo a los empresarios cuyas negociaciones estaban localizadas en centro de población.

Artículo 123º.- El Congreso de la Unión y la legislatura de los Estados, deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir en las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados domésticos y arte-

sanos y de una manera general todo Contrato de Trabajo:

Fracción XII.-"En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las -- que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberá establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieran situadas dentro de las poblaciones, y ocuparen un número - de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas".

Una vez discutido el dictámen, se aprobó por 163 votos sin que hubiera oposición alguna.

Al solicitar la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión que se sirviera convocar a un período de sesiones extraordinarias, manifesté la importancia que el ejecutivo a mi cargo a la consideración de las disposiciones legales relativas a la vivienda de los trabajadores.

Una vez promulgada y aprobada la reforma de la fracción XII - del apartado "A" del Artículo 123 de la Constitución General de la República, se hacía necesario suscitar de inmediato la atención del Congreso para que tuviese a bien ocuparse de los instrumentos jurídicos que harán posible llevar a la práctica los propósitos de solidaridad social contenidos en el nuevo texto Constitucional.

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

El texto de la fracción XII del Artículo 123 Constitucional, apartado "A" en vigor, prescribe que el organismo cuya creación se propone esté integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y patrones. Disposición que obedece, en gran medida, al hecho de que el Fondo Nacional de la Vivienda se incluye como un mecanismo de solidaridad social, de carácter nacional.

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

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

Por otra parte, si bien la tutela de los derechos de los trabajadores es la relación obrero-patronal corresponde inicialmente a sus -

organizaciones, cuando se establece un sistema generalizado y obligatorio, compete al Estado el deber de implantar los mecanismos que permitan la adecuada protección de las garantías de todos los trabajadores, vigilar su comportamiento y administrar las instituciones correspondientes.

Las Instituciones de la República promueven la participación de los factores de la producción en la administración de organismos públicos cuyo financiamiento directamente les afecta. Tendencia consecuente con el espíritu del Artículo 123 Constitucional que, sin detrimento de su carácter tutelar de los derechos de los trabajadores, propicia el equilibrio y la armonización de los factores de la producción. Existe, en efecto, una tradición jurídica en nuestro país que vincula democráticamente a los sectores de actividad económica en las instituciones del derecho social, particularmente en las relaciones con el trabajo.

La organización tripartita de las instituciones de derecho social, ha revelado ser una fórmula adecuada para incrementar, bajo la cordi nación de Gobierno, la responsabilidad de los factores de la producción en los asuntos de interés nacional. Ha demostrado, igualmente, su capacidad para relacionar con auténtico sentido democrático, la administración pública con las necesidades y aspiraciones concretas de los beneficiarios de sus servicios.

Por las razones expuestas, el Ejecutivo Federal a mi cargo propuso que en la reforma de la fracción XII del apartado "A2 del Artículo -- 123 de la Constitución se estipule que el organismo encargano de adminis-

trar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda y que estuviese integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones; proposición que fue aprobada por ese H. Congreso de la Unión y de las legislaturas de los Estados.

El cumplimiento de ese mando Constitucional, el presente proyecto determina la participación de las organizaciones de trabajadores y de patrones, y de funcionarios del Gobierno Federal, dentro de los órganos de administración y vigilancia del Instituto. Esta participación orientará el funcionamiento de la Institución conforme a los programas generales de desarrollo del país trazados por el Gobierno y armonizará los intereses sectoriales, previéndose además, que con base a otros antecedentes institucionales, pueda coordinarse con establecimientos públicos que persiguen fines similares, para que cumpla con la mayor eficiencia su cometido.

Respecto del patrimonio del Instituto, se propone se integre con el propio Fondo Nacional de la Vivienda, de acuerdo con los lineamientos que establece el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que establecerá la Ley Federal del Trabajo, de aprobar las reformas propuestas a ese H. Congreso por el Ejecutivo Federal, con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal por los bienes y derechos que adquiera por cualquier título y con los rendimientos que se obtengan de la inversión de todos esos recursos.

**B) LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931 Y DE 1970.**Ley Federal del Trabajo de 1931.

Dos años después de las reformas del texto conditucional, el 18 de agosto de 1931, se promulgó la Ley Federal del Trabajo. La federación de la materia laboral significó un avanzada de importancia en la formación del derecho mexicano del trabajo.

En materia habitacional, la ley presentaba algunas limitaciones. En efecto, el Artículo 111, fracción III de la ley en cuestión, se limitó a transcribir el texto del Artículo 123 Constitucional, y se supeditó la vigencia del precepto a la posterior reglamentación por los ejecutivos federal y locales en sus respectivas jurisdicciones. Dicho texto rezaba;

Artículo 111.- Son obligaciones de los patrones;

Fracción III.- Proporcionar a los trabajadores cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento del valor de las fincas.

El Ejecutivo Federal y las demás entidades federativas, en su caso, atendiendo a las necesidades de los trabajadores, a la clase de duración y las posibilidades económicas del patrón, fijarán las condiciones y plazos dentro de los cuales debe cumplir con las obligaciones a que se refiere esta fracción".

Al plasmar este precepto se supeditó el cumplimiento de esta

obligación a la expedición de las disposiciones secundarias y se delegaron facultades legislativas al Poder Ejecutivo, sin que la Constitución contemplara dicha posibilidad de manera expresa. Sin embargo la ley de 1931 dispensó un trato sumamente generoso a los trabajadores del campo al consignar en su artículo 197 de la propia ley, que los patrones del campo deberán "suministrar gratuitamente habitación que reuna las condiciones sanitarias indispensables para la proyección de la vivienda y la salud de los trabajadores y el terreno necesario para la cría de los animales".

Volviendo a la fracción III del artículo 111, el reglamento fué expedido por el Ejecutivo Federal hasta el primero de marzo de 1942. En dicho reglamento se establecieron las bases y condiciones bajo las cuales debían cumplir la prestación habitacional consignada en el artículo 123 Constitucional. No es el caso de hacer un análisis profundo y detallado de dicho reglamento, en vista de su corta vigencia, interpuestos amparos en contra del reglamento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo declaró inconstitucional.

Evidentemente, al poder aplicarse el reglamento en cuestión, la obligación de proporcionar habitaciones, cómodas e higiénicas no pudo actualizarse. La inconstitucionalidad, según la Suprema Corte de Justicia se hizo consistir en que la Ley Federal del Trabajo tan sólo otorga facultades al Ejecutivo Federal que asentará las condiciones y plazos en que los patrones deberían cumplir con las obligaciones del artículo 111, fracción III, pero no para reglamentar dicha fracción.

Trece años de haber declarado inconstitucional el reglamento de referencia, en 1956, se promovieron las reformas necesarias a fin de salvar dicha inconstitucionalidad. Se reformó el segundo párrafo de la fracción III del artículo 111 en los términos siguientes:

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

A pesar de esta reforma no se volvió a expedir un nuevo reglamento, dejándose sin instrumentar la obligación de los patrones de proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas.

En esa misma época, se expidió el 5 de mayo de 1934, un decreto que tendía a promover en el Distrito Federal viviendas para los trabajadores en base de que las casas de los obreros resulten de un costo accesible de las condiciones económicas de los adquirentes; distribuyendo su contribución predial, suprimiendo el interés del capital invertido en la construcción, creando un seguro de vida para el caso de fallecimiento del interesado, concediendo liberales plazos de espera en los pagos parciales para casos de suspensión o pérdida del trabajo; dando facilidades para la adquisición de estas casas por medio de la intervención de Instituciones de Crédito y de la Dirección de Pensiones, y por último, facilitando a las empresas industriales y comerciales del Distrito Federal, la adquisición de

lotes de casa para sus obreros.

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

En los considerandos se explicaba que el 5 de mayo de ese año se habían fijado las condiciones a que se encontraba sujeta la enajenación de casas económicas para los obreros construidas por el Departamento del Distrito Federal, se decía también que a pesar de que las condiciones fijadas en dicho decreto eran muy benéficas para los adquirentes, se querían dar mayores facilidades a las clases laborales por lo que se había expedido un decreto, que autorizaba el Departamento del Distrito Federal a reducir el precio de la venta en una cantidad igual a un 25% del precio de las casas.

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

En un decreto que expidió en 1936 el Señor Presidente de la República Lázaro Cárdenas autorizó a enajenar a trabajadores y miembros del ejército las casas económicas ya construidas y las que, en lo sucesivo construyera el Departamento del Distrito Federal.

Cuando los beneficiarios, obreros y militares, estuvieran en posesión de estas casas, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos no podrían ser sus derechos, pero si renunciar a ellos en cualquier momento siempre que cubrieran previamente las cantidades que estuvieran adeudando.

Las autoridades administrativas de la ciudad deberían cuidar que las casas fueran distribuidas entre los sindicalizados y ninguna organización podía obtener para sus miembros más del 5% del total disponible de casas.

Las casas se pagaban de la siguiente manera: la cantidad necesaria para cubrir en 120 mensualidades iguales, el costo del terreno, construcción, conexión de agua, drenaje y urbanización; el 50% de la cantidad que durante 10 años correspondía pagar por concepto de impuesto predial sobre el terreno y la construcción; la tasa mensual causada por la prestación de servicios de agua potable, el importe mensual de la prima del seguro de vida.

En esta revisión de antecedentes es de mencionarse que el 31 de diciembre de 1945, el Presidente Avila Camacho envió al Congreso de la Unión una iniciativa de la Ley Orgánica del Banco de la Habitación -- S. A. .

Este organismo fué ideado como un instrumento financiero de capital mixto que estaría en posibilidad de promover y dirigir la inver

sión de capitales, para realizar un programa de construcción de casas - para familiares para resolver el problema de la habitación en el Distrito Federal).

Sin embargo, la vida de la institución fue efímera, pues a fines de 1946, fue absorbida por el Banco Nacional Hipotecario Urbano - y de Obras Públicas S.A., quien se encargó de formular las tablas de recuperación de la inversión.

Con motivo de dicha función se creó un Departamento de - Habitación que se encargaría de realizar las tareas del desaparecido Banco de Fomento.

#### Ley Federal del Trabajo de 1970.

Cuando se empezaron a realizar los estudios relativos a la expedición de una nueva Ley Federal del Trabajo, las organizaciones obreras insistieron en que se reglamentara de manera específica lo relativo a la vivienda de los trabajadores. El Estado conciente de la importancia que revestía este aspecto del derecho obrero y de que por más de medio siglo - ha sido posible lograr que se cumpliera el postulado del Artículo 123 Constitucional, otorgó un capítulo especial a la nueva Ley Federal del Trabajo, referido exclusivamente a la habitación de los trabajadores. El capítulo III del título cuarto, de la Ley, denominado "habitaciones para los trabajadores", dedica los Artículos 136 al 153 a la reglamentación de la fracción XII del Artículo 123 Constitucional Apartado A.

En estos preceptos se establece la obligación de proporcionar habitaciones a sus trabajadores de toda empresa que esté situada a más de tres kilómetros de las poblaciones o cuando siendo menos la distancia no hubiere servicio ordinario irregular de transporte.

Igualmente se obliga a las empresas situadas dentro de las poblaciones - si ocupan a más de cien trabajadores. Es así que la solución de 1970 tiene que proseguir por el mismo camino de 1917 al repetir criterios que no denotan la necesidad obrera de vivienda ni se basan en la fortaleza financiera de las empresas, limitandose a reglamentar la fórmula constitucional.

Ahora bien, por lo que toca a los beneficiados, el Artículo 149 establece que serán los trabajadores de planta permanente, con una antigüedad de un año, por lo menos y que laborarán en empresa con más de cien empleados o que estuvieran fuera de las poblaciones, como ya se indicó líneas arriba. Esta disposición restringe el beneficio a un grupo reducido.

Además, el hecho de que un trabajador tuviera un año de antigüedad y se encontrara en los supuestos de la ley, ciertamente no era un índice de la necesidad real de vivienda.

Por lo que toca a forma y término para cumplir esta obligación, el legislador se mostró sumamente flexible dejando la solución en manos de obreros y patrones, sin darle potestad al Estado para intervenir

en este problema prioritario.

Se estableció que las empresas dispusieran de habitaciones en número suficiente para satisfacer las necesidades de los trabajadores se los harían saber. Las que no se encontrarán en esta situación, tendrían un plazo de tres años para celebrar los convenios relativos a las modalidades para la prestación de habitaciones.

Dejar primordialmente en manos de los trabajadores y patrones la solución al problema habitacional, no fué ciertamente lo más acertado. Con el movimiento sindical no había logrado que en cincuenta años se observara esta obligación, no había bases suficientes para estimar que la situación real era otra. La situación apuntada por el legislador de 1970 - con relación a los convenios a celebrarse, propiciaban el enfrentamiento entre los factores de la producción.

El artículo 148 y 149 de la nueva ley resultan a todas luces limitados. En el primero de los preceptos señalados se establece que para la asignación de habitaciones tendrían preferencia los más antiguos y, en igualdad de antigüedad, los jefes de familia y los sindicalizados. Para el intérprete de la ley era claro que la voluntad del constituyente, pese a que los criterios incorporados fueran rebasados por la realidad, era otorgar viviendas cómodas e higiénicas a los trabajadores que carecieran de una morada digna y no a los más antiguos. Por ello se estima que se debería haber dado preferencia a los obreros más necesitados y en igualdad de necesidad a los más antiguos.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

En virtud de que el Derecho Mexicano del Trabajo tiende a fomentar el sindicalismo, hubiera sido razonable que, en igualdad de condiciones, se diera preferencia a un trabajador sindicalizado.

El Artículo 149, establece en su fracción II, que si el -- trabajador es propietario de una casa, independientemente de sus relaciones de trabajo, tendría derecho a que se le proporcionara una nueva habitación, una vez satisfechas las necesidades de los demás trabajadores de la empresa.

Este Artículo se antoja poco solidario, pues no se puede concebir que un trabajador posea dos o más casas cuando existen millones de semejantes que viven en habitaciones muy deficientes, por la sola circunstancia de laborar en una empresa con fuerte capacidad financiera.

Igualmente el Artículo 151 de la Ley señala que los trabajadores tendrían derecho a una compensación mensual en tanto no se les entregaran habitaciones, misma que debía fijarse en los convenios respectivos, tomando en consideración varias circunstancias.

Resulta claro que las pocas empresas que se encontraban en los supuestos establecidos por la Ley, habrían optado, para solucionar los conflictos, por otorgar una compensación que únicamente hubiera adicionado el salario. Ahora bien, dicho incremento salarial desde luego no habría solucionado el problema habitacional, pues fácil suponer, podría destinarse a la adquisición de bienes y servicios diversos de la compra de --

-una casa habitación para los trabajadores y sus familiares. Ello, en razón de que, la clase trabajadora, en especial aquella de escasos recursos, estaba impedida para acceder al financiamiento habitacional. Así mismo la derrama de compensaciones hubiera actuado como elemento inflacionario no sólo en el mercado de la habitación, sino en la economía nacional, sin que por otro lado proporcionara una mayor generación de vivienda nueva. Por todas las razones antes expuestas, es claro que si bien es loable el esfuerzo realizador de 1970 para regular lo relativo a la vivienda obrera, la solución adolecía de severas limitaciones.

Como consideración acerca de la Ley Federal del Trabajo es preciso señalar que cuando se elaboró no se tomaron en cuenta factores de planeación y desarrollo urbano o regional, ni se vieron objetivos concretos para resolver el problema habitacional en forma masiva. Gran limitación fue simplemente abocarse a la reglamentación de la vivienda obrera dejando al margen estos factores de primordial importancia.

### C) LEY DEL INFONAVIT DE 1986.

El antecedente más directo de una acción gubernamental -- sistemática en materia de vivienda se remota al año de 1947, cuando el Estado incidió en el mercado de la construcción de la vivienda popular. Los primeros esfuerzos fueron limitados, así el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas estimaba en 1951 que se habían construido 4, 213 viviendas en los últimos 5 años, y promovido 9, 142 unidades con recursos de la Dirección de Pensiones Civiles.

Con los ahorros provenientes de la población de ingresos medios se establecieron sociedades de ahorro y créditos para las viviendas familiares, como instituciones de crédito abocadas a la movilización y aplicación de esos recursos. Las altas cargas de operación crediticia, y lo raquítico del sistema financiero nacional desalentaron el desarrollo de esas instituciones. Con el objeto de promover la construcción de unidades familiares en el Valle de México y en otras localidades relevantes, en la década de los cincuentas hubo acciones con recursos de la Dirección de Pensiones Civiles y del IMSS. Las viviendas así generadas se destinaron al arrendamiento barato.

Con el objeto de coordinar los esfuerzos del Gobierno Federal y de la iniciativa privada en materia habitacional, así como el de promover vivienda de bajo costo para venta o arrendamiento se creó en 1954 el Instituto Nacional de la Vivienda. La limitación de recursos financieros impidió la obtención de resultados cuantitativos de importancia.

Las medidas favorables llevadas al cabo en 1962 y 1963 para el fortalecimiento de la vivienda popular, cubriendo aspectos como el de dar incentivos para una mayor participación del sector bancario en la solución del problema de la vivienda, autorizando con este fin a las sociedades hipotecarias que cubrieran el monto de los créditos hasta un monto del 80% del valor de las viviendas; por otra parte, fueron autorizadas estas sociedades hipotecarias y la banca de depósito para aplicar recursos a proyectos de vivienda.

Dentro de las mismas medidas se precedió a la creación -- del Fondo de Ahorro y Apoyo a los Créditos para la Vivienda con igual - carácter de fideicomisos del Banco Central, cuya función a sido organi- zar las instituciones bancarias involucradas, la recuperación de los cré ditos para viviendas concedidas, así como de dotar de apoyos financieros a las tasas de interés para beneficio de los acreditados.

Con antelación al movimiento revolucionario de 1910 y de - la promulgación de la Constitución de 1917, la trayectoria legislativa de México arroja algunos antecedentes que fueron considerados en las delibe- raciones del Constituyente de Querétaro, en materia de vivienda. Los ante cedentes que se localizan son de orden estatal, toda vez que la materia - de trabajo no se incorporaría a la órbita de lo federal sino hasta el 6 - de septiembre de 1929 como un fruto más de las fuerzas expansivas del de- recho federal.

Esto es de explicarse ya que por esas fechas México, como consecuencia de un enfoque iusprivatista, se encontraba rezagado en cuan- to al tratamiento de los problemas laborales y de la prevención y la se- guridad social que ya había encontrado cabida en algunos países europeos. Es con los diversos movimientos socialistas, desde el utópico hasta el - científico que la llamada "cuestión social", se convierte en tema para la teoría y la praxis política. En México el socialismo se manifiesta como una tendencia aunque no exenta, de pasajes importantes.

Sin embargo existían en México condiciones objetivas muy -

semejantes a las europeas, porque en el viejo continente, los movimientos socialistas o simplemente la reivindicación obrera se nutrían por los trabajadores ocupados en el proceso de industrialización y en nuestro país, para principios de esta centuria, la industria se hallaba en un modesto estadio de desarrollo. Salvo algunos avances en la industria textil y extractiva, el aparato productivo era predominantemente agropecuario.

En consecuencia, los pequeños grupos obreros no tenían capacidad para introducir medidas de protección y tutela en un sistema cerrado, fincado en medidas de represión.

El liberalismo como doctrina política y económica, anidado en el derecho mexicano, no tenía respuesta para los nuevos problemas sociales, que generaban el soplo de las ideas renovadoras de otros países y el proceso modernizador que impulsaba la política económica del porfiriato.

Las cuestiones del trabajo eran propias del Derecho Civil, que se monta en viejos principios individualistas; la autonomía de la voluntad, la igualdad de las partes, la libertad para establecer los términos de la contratación y la bilateralidad como esquema de las relaciones obrero-patronales.

En este marco privatista no había lugar para normas tutelares en favor del trabajador, ni sindicatos, ni mucho menos, para el de-

Pecho obrero a una vivienda digna.

Era, pues, claro que los asuntos del trabajo correspondían a los Estados, ya que la materia civil es tradicionalmente de orden local.

Sin duda el antecedente más sobresaliente de la vivienda obrera es la Ley sobre Casas de Obreros y Empleados Públicos que promovió, en 1906, Enrique Creel, Gobernador de Chihuahua.

Se presenta la limitante de no prever mecanismos financieros de promoción y de solamente consignar algunos estímulos como son; --- exención del pago de impuesto predial y los relativos a titulación, exención del pago de cualquier cantidad por concepto de inscripción en el registro, disminución en el precio tratándose de terrenos municipales y restricciones a la posibilidad de que la vivienda pudiera ser embargada, salvo en caso de créditos fiscales, hipotecarios y refaccionarios.

Además haciendo gala de un enfoque paternalista, se preveía que podrían otorgarse predios a los trabajadores que se hubiesen distinguido por su amor al trabajo y por su temperancia, según los registros que al efecto llevaran las jefaturas políticas.

En el terreno de los movimientos políticos, el Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906 de los hermanos Flores Magón, expresaba la necesidad de que, en ciertos casos, los patrones proporcionaran alojamiento higiénico a los trabajadores.

De esta manera los Estados legislaron en materia laboral, en donde la mayoría de las leyes locales, siguieron los lineamientos de la fracción XII del Artículo 123 Constitucional y algunas sólo se limitaron a transcribirlo.

La Legislatura del Estado de Veracruz, añadió, que en los lugares no fijos y fuera de las poblaciones, se cumplía con la obligación, proporcionando carpas y catres de compuerta. En otras legislaciones, tales como los de Chihuahua, Campeche y Tamaulipas, la obligación consistía en suministrar gratuitamente a los trabajadores del campo las habitaciones, además de suministrar un terreno contiguo.

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

La del Estado de Hidalgo indicaba que las habitaciones no podían estar a más de tres kilómetros de su centro de trabajo, en caso contrario, deberían proporcionar transporte gratuito. Al igual la legislación Oaxaqueña, determinó la distancia máxima de dos kilómetros.

La Ley de Aguascalientes, prohibía el uso de chozas y -- cuevas y establecía que las rentas serían equivalentes al uno por ciento del valor de la finca.

En el Estado de Zacatecas, la Ley estableció que las habitaciones debían contar con los servicios necesarios, que consistían en baño, lavabos, comedores, inodoros y agua potable.

Debido a la poca vigencia que tuvieron las leyes locales en virtud de las reformas constitucionales de 1929, y a que el país se encontraba en plena fase de construcción, éstas leyes nunca llegaron a cumplirse satisfactoriamente.

#### **D) CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.**

El Congreso de la Unión expidió la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, la cual contiene algunas normas que tienen relevancia en cuanto a la naturaleza jurídica de las aportaciones que realizan obligatoriamente los patrones.

El patrimonio del Instituto, se integra, entre otros recursos con las aportaciones que deben hacer los patrones y con los rendimientos que provengan de la inversión de estos recursos.

El INFONAVIT es un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio, facultado para determinar, en caso de incumplimiento el importe de las obligaciones patronales y las bases para la liquidación y para su cobro.

Los patrones tienen la obligación de efectuar las aporta-

ciones a el INFONAVIT en los términos de la Ley Federal del Trabajo y la propia Ley del Instituto y sus reglamentos.

Las obligaciones de efectuar las aportaciones y de enterar los descuentos, así como su cobro, tienen el carácter de fiscales, y su cobro y ejecución están a cargo, cuando no estén cubiertos voluntariamente, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación.

El trabajador tiene derecho, en todo momento a solicitar y obtener información del Instituto através de su patrón al que preste sus servicios sobre el monto de las aportaciones a su favor, al terminarse la relación laboral, el patrón debe entregar una constancia de la clave de su registro.

Las aportaciones que realiza el patrón constituyen depósitos de dinero sin causa de intereses a favor de los trabajadores. Se hacen por conducto de las oficinas receptoras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de las autorizadas por ésta. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe entregar al INFONAVIT en un plazo no mayor de 15 días el importe de las recaudaciones efectuadas.

Durante algunos años se ha discutido respecto a la naturaleza jurídica de las cuotas que deben pagar los trabajadores y los patrones, así como de los capitales constitutivos que están obligados a pagar los patrones en ciertas situaciones.

Se estima que no obstante la diversidad de tesis que se -

han expuesto, esa discusión todavía se encuentra abierta y que es fecundo continuar en ella, en búsqueda de reafirmación o de nuevas conclusiones.

Más recientemente aparecieron las aportaciones que los patrones deben hacer para el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. A este respecto han sido precarias las investigaciones respecto a la naturaleza jurídica tributaria, Creemos útil, por tanto, hacer un intento al respecto.

En los párrafos se expondrán las doctrinas más relevantes que se han elaborado en relación con las más reconocidas categorías de los tributos que con ella se han hecho de las cuotas de Seguridad -- Social.

No han sido muy expresas en materia de capitales constitutivos, han sido meramente escasas tratándose de aportaciones al --- INFONAVIT.

La Doctrina del Derecho Tributario ha elaborado diversas definiciones de los tributos, entre las cuales nos interesa destacar las siguientes:

Giuliani expresa que el tributo es una prestación obligatoria, comunmente en dinero, exigida por el Estado en virtud de su poder de Imperio y que da lugar a las relaciones jurídicas de derecho. (26)

---

26. De la Garza, Sergio Francisco, "La Naturaleza de las Cuotas de Seguridad Social en el Derecho Mexicano", Séptima Edición, México, 1976, op. cit., Pág. 13

Ataliba dice que el tributo es " la obligación jurídica - pecuniaria, ex lege, que no constituye la sanción de un acto ilícito, cuyo sujeto activo es, en principio una persona pública, y cuyo sujeto pasivo es alguien colocado en esta situación por voluntad de Ley. (27)

Villegas los define como " las prestaciones en dinero que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio a los particulares, según su capacidad contributiva, en virtud de una ley y para cubrir los - gastos que le demanda el cumplimiento de sus fines". (28)

Después de analizar las anteriores definiciones del tributo, y de identificar sus notas comunes, podemos nosotros expresar que los tributos son " las prestaciones coactivas en dinero o en especie establecidas por el Estado para cubrir los gastos públicos".

A esta especie de tributo se le llama en México "derecho" y en los países sudamericanos, en España, Italia y Francia se le llama - "tasa".

Es comprensible que en un principio de política tributaria sea el de hacer que los usuarios de los servicios públicos divisibles y de utilización individual paguen el costo de la prestación de dichos ser vicios, a fin de que no recaiga sobre el resto de los habitantes de la - comunidad política que no hacen uso de ellos. Sin embargo, pueden existir razones que hagan que el Estado haga una excepción a este principio y establezca la gratitud de esos servicios, porque exista, por ejemplo un in-

---

27. De la Garza, Sergio Francisco, " La Naturaleza Jurídica de las Cuotas de Seguridad Social en el Derecho Mexicano", op. cit., Pág. 18

28. Villegas, Hector, "Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario", De Palma Bs. As. Segunda Edición, 1975, op. cit., Pág. 77

terés público predominante en que se reciban por los destinatarios de los mismos. Podríamos ofrecer por ejemplo, el Servicio del Registro Civil -- aplicable a los registros de nacimientos, en que es evidente el interés público en que se use ese servicio aún por aquellas personas que no tengan los recursos económicos para pagar su costo.

Jarach escribe que " siguiendo la Ciencia de las Finanzas en esta clasificación de criterios selectivos, encontramos otro gran principio por el cual se llama a determinadas personas a contribuir a los gastos públicos, o sea, otro criterio de reparto de las cargas públicas que es el de hacer pagar a aquellos que no reciben un servicio individualizado hacia ellos, pero que se benefician indirectamente por un servicio de carácter general. Ese principio se llama comúnmente en la literatura financiera "principio de beneficio", el cual da origen a una institución de nombrada contribución de mejoras o simplemente contribución, y que -- cientos autores denominan también impuestos especiales.

Jarach dice que acepta la terminología de contribución -- cuyo criterio es el de hacer pagar a aquellos que reciben un beneficio o una ventaja diferencial por una obra o servicio que no se hace para ellos exclusivamente, pero que les procura una ventaja especial. (29)

En México, Margain Manautou ha escrito que hay que tomar en cuenta que esta figura jurídica se utiliza para la satisfacción de los gastos que se originan por los servicios de carácter general divisibles, o sea, con obras o servicios que beneficien a toda la colectividad, pero

---

29. Jarach Dino, "Curso Superior de Derecho Tributario", Primera Edición, Vol. I, Bs. As. 1957, Págs. 182 y 183.

pero que en forma específica favorecen a determinados individuos. Lo que se paga por contribución especial no es por el servicio prestado o por la obra ejecutada, sino por el beneficio que determinadas personas han experimentado con motivo de la prestación de ese servicio o de la obra ejecutada. (30).

Desafortunadamente en nuestro país no se ha reconocido, en el orden jurídico federal, la existencia de la contribución especial como una especie de tributo distinta al derecho o al impuesto. En las legislaciones locales (Distrito Federal, Estados y Municipios) si han recibido reconocimiento, si bien no siempre con el nombre apropiado. Por ejemplo, los llamamos "impuestos para obras de planificación" y "derechos de cooperación" que existen en la Ley de Hacienda del Distrito Federal no son, ni impuestos los primeros ni derechos los segundos, sino contribuciones especiales.

Por último existen servicios públicos generales e indivisibles, cuyo aprovechamiento no puede medirse en términos individuales. Como un principio de política tributaria en materia de distribución de las cargas públicas, puede afirmarse que los gastos públicos que no pueden satisfacerse con el rendimiento de los derechos y con las contribuciones especiales, o cuando existan razones para que los usuarios y los beneficiarios no realicen las contraprestaciones a los pagos de contribuciones, todos los miembros de la comunidad política, en proporción a su capacidad contributiva, deben contribuir al sufragio de los gastos públicos.

-----  
 30. Mergaín, Manautou Emilio, "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., México, 1966, op.cit., Pág.99.

Los tributos que pertenecen a esta categoría se llaman impuestos.

Geraldo Ataliba, clasifica a los tributos en dos grupos - que son ; tributos vinculados y tributos no vinculados. A su vez los tributos vinculados se clasifican en derechos y en contribuciones especiales.

La clave de esta clasificación radica en la distinción que los tributos vinculados son aquellos cuyo hecho imponible (hipótesis de incidencia en la terminología de Ataliba), consiste en una actividad estatal, mientras que los tributos no vinculados son aquellos cuyo hecho imponible (hipótesis de incidencia) es un hecho o un acontecimiento cualquiera, pero que no consista en una actividad estatal.

Al proponer la clasificación, Ataliba el Profeso brasileiro expresa que " gran número de definiciones de impuesto, de derecho y de contribución encontradas en los compendios y manuales de derecho tributario son censurables por contener preceptos de ciencia de las finanzas o de mezclar caracteres jurídicos con financieros". (31)

En la contribución que en México llamamos contribución especial, la hipótesis de incidencia o hecho imponible consiste en una actuación estatal indirecta, referida en forma mediata al obligado. Entre la actuación estatal y el obligado, la ley coloca un término intermedio, que establece la referibilidad entre la propia actuación y el obligado. "En la contribución especial se tiene una actuación estatal que produce un efecto, o el cual se conecta con alguien ( que es por Ley, colocado en la posición de sujeto pasivo), o, por el contrario, se tiene una per-

---

31. De la Garza, Sergio Francisco, "La Naturaleza Jurídica de las Cuotas de Seguridad Social en el Derecho Mexicano", op. cit., Pág. 18

sona (que al final será el sujeto pasivo) que desarrolla una actividad, o causa una situación que requiere, que exige, que provoca o desencadena una situación estatal". (32)

En la contribución de mejora, que es una especie de contribución especial, existen en la hipótesis de incidencia los siguientes elementos:

- a) Una actuación estatal: una obra;
- b) Una actuación consiguiente: un aumento de valor o plusvalía de un inmueble;
- c) Un nexo de causa y efecto.

La referibilidad entre la actuación y el contribuyente se establece por intermedio (mediante) de la consecuencia específica de la actuación (obra): el aumento de valor. Este es el que se liga al contribuyente, configurando la hipótesis de incidencia, y no sólo de obras.

Ataliba define a la contribución como " el tributo vinculado cuya hipótesis de incidencia consiste en una actuación estatal indirecta y mediata (mediante una circunstancia intermedia) referida al obligado". (33)

La Ley de Hacienda Municipal del Estado de Morelos define las contribuciones especiales como "las prestaciones en dinero o en especie que la Ley establece en forma unilateral y con carácter obligatorio a cargo de todos los individuos que obtengan un beneficio específico en sus bienes patronales, derivado de la ejecución de obras públicas municipales

---

32. De la Garza, Sergio Francisco, "La Naturaleza Jurídica de las Cuotas de Seguridad Social en el Derecho Mexicano", op. cit., Pág. 17

33. De la Garza, Sergio Francisco, "La Naturaleza Jurídica de las Cuotas de Seguridad Social en el Derecho Mexicano", op. cit., Pág. 17

o de otras actividades desarrolladas para satisfacción de las necesidades públicas municipales" (art. 51).

La Ley de Hacienda del Estado de Sonora dice que son "contribuciones las aportaciones que se establecen a cargo de las personas - que se benefician de una manera especial, con alguna obra o servicio público, para cooperar con el Estado de los gastos que requiere la propia obra o servicio" (art. 7).

Margain Manautou, escribe que la contribución especial -- "es una prestación que los particulares pagan obligatoriamente al Estado, como contribución a los gastos que ocasionó la realización de una -- obra o la prestación de un servicio público de interés general, que los benefició o los beneficia en forma específica. (34)

El Ensayo de Código Fiscal Tipo para las entidades federativas de la República Mexicana, preparado por Jorge Navarro dispone que "son contribuciones especiales las prestaciones legalmente obligatorias que se establecen a cargo de quienes se benefician específicamente con - alguna obra o servicio público, o de quienes, por el ejercicio de determinada actividad particular provoca un gasto público" (art. 23). (35)

El Modelo del Código Tributario para la América Latina, - cuyos redactores aceptan dos tipos de contribuciones especiales: la contribución de mejoras y la contribución de seguridad social, ofrece una - definición general y dos definiciones particulares.

---

34. Margain, Manautou Emilio, "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano", op. cit., Pág. 99 .

35. Navarro, Ayala Jorge, "Ensayo del Código Fiscal Tipo para Entidades Federativas de la República Mexicana", Editorial Trillas, México, 1977, Pág. 87.

En el artículo 17 se define en forma general a la contribución como " el tributo cuya obligación tiene como hecho generados beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o las actividades que constituyen el presupuesto de la obligación".

La contribución de mejoras que también se llama de obras, es "la contribución constituida para costear la obra pública que produce una valorización inmobiliaria y tiene como límite total el gasto realizado y como límite individual el incremento de valores del inmueble beneficiado". Y la contribución de seguridad social es "la prestación a cargo de patrones y trabajadores integrantes de los grupos beneficiados, destinada a la financiación del servicio de previsión".

Nosotros aceptamos la existencia de las contribuciones especiales en dos especies:

- a) La contribución por mejoras;
- b) La contribución por gastos;

Por lo que hemos definido a la contribución especial como "la prestación legalmente obligatoria que corresponde al beneficio particular que produce una obra pública o al gasto público que provoca el ejercicio de una determinada actividad privada". (36)

Nuestro Código Fiscal de la Federación define como derechos " las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta -

---

36. De la Garza, Sergio Francisco, "Derecho Financiero Mexicano", Séptima Edición, México, 1976, op. cit., Pág 96.

el Estado en sus funciones de derecho público así por el uso, aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación " (art. 2º fracción III).

El Estado como autoridad, en ejercicio de sus actuaciones propias de Derecho Público y no es en ejercicio de sus actuaciones de -- Derecho Privado, cuando realiza actividades sujetas al mismo régimen que los particulares, esto es como comerciante, como industria, como empresario en general, etc.

Sin embargo de todas las contraprestaciones que se pagan al Poder Público por cualquier clase de servicio que proporcione el Estado tienen carácter de derechos, sino únicamente las que se pagan por aquellos servicios que preste el Estado en sus funciones de Derecho Público.

El Código Fiscal de la Federación define a los productos como " las contraprestaciones por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado" (art. 3º).

En cambio la propia Ley de Ingresos de la Federación clasifica como productos (precios) los ingresos derivados de la explotación de bienes de dominio público, los derivados de la explotación de bienes del dominio privado y las utilidades, dividendos e intereses.

La doctrina de Ataliba no se adapta al sistema tributario

mexicano, porque los productos, en términos del Código Fiscal de la Federación, son pagos que pagan los particulares por servicios o actividad - que no corresponde a sus funciones propias (del Estado ) de Derecho Público. Ahora bien esas actividades pueden estar sometidas a un régimen de - Derecho Público (como por ejemplo, el servicio de transporte de personas y cosas por ferrocarril) y su pago constituir precios y no derechos.

Nosotros hemos definido a los derechos como las contraprestaciones que las leyes exigen que paguen aquellas que reciben servicio de la Administración Pública prestados en ejercicio de sus funciones de Derecho Público. En esta definición se destacan dos elementos, uno de ellos es que para que haya derechos es necesario que los preste la administración activa del Estado, de tal manera que no son derechos, sino productos los que se pagan por servicios que presta la Administración descentralizada del Poder Público. Por otra parte, para que haya derechos y no productos, los servicios que preste el Estado deben ser aquellos que le son inherentes, es decir, que los presta con carácter de autoridad, y no como empresa comercial o industrial análoga en sus funciones a las de cualquier empresa de carácter privado.

El Código Fiscal de la Federación establece que "son impuestos las contribuciones establecidas en la Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho previstas por la misma y que sean distintas de las señaladas en las - fracciones II y III de este artículo (art. 2°).

El Proyecto del Código Tributario para América Latina define al impuesto como " el tributo cuya obligación tiene como hecho generados una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente ". En la Exposición de Motivos se expresa que " la Comisión ha creído dar como elemento propio y de carácter positivo el de la independencia entre la obligación de pagar el tributo y la actividad que el --- Estado desarrolla con su producto. Esta podrá o no vincularse al contribuyente, pero esta vinculación es una cuestión de hecho, desprovista de toda significación jurídica en lo que respecta a la existencia de la obligación a cargo del contribuyente de pagar el impuesto".

**E) TESIS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA  
FEDERACION CON RESPECTO A LAS CUOTAS DE SEGURIDAD  
SOCIAL.**

Tesis que sostiene que las cuotas son Derechos.

Jorge Aguilar en su estudio sobre las Cuotas de Seguridad, cita una tesis del Tribunal Fiscal de la Federación (anterior al año de 1943), en que sostiene que las cuotas de seguridad social son derechos - con los siguientes argumentos: deben considerarse como derechos tales -- aportaciones, en virtud de que son pagos que se hacen en razón de los ser vicios que el Instituto presta y debe prestar; contraprestaciones de dichos servicios, se comprende con toda claridad que las aportaciones figurarán con el carácter de derechos.

Años más tarde, en 1965, el Tribunal Fiscal de la Federación sostuvo la siguiente tesis en que las considera como derechos: Cuotas obrero-patronales. Son contraprestaciones obligatorias de servicio. Si la Ley del Seguro Social es obligatoria, es con el fin de proporcionar a los trabajadores, individualmente considerados, los beneficios -- que la misma Ley establece, y no para cobrar las cuotas que el Instituto, o sus empleados, consideren convenientes. El importe de las cuotas obrero-patronales, sólo puede entenderse como una contraprestación, que de manera obligatoria, se paga al Instituto por los servicios que presta o pueda prestar a los trabajadores, en consecuencia, resulta ilegal la orden de que sean afiliados los trabajadores si no se menciona el nombre o identificación de ellos. (Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, año -- XXIX, ns. 337 a 348, p. 231, 1965).

Tesis que sostienen que las Cuotas de Seguridad Social  
no son Derechos.

Contra la concepción de las cuotas de Seguridad Social -- como derechos se han levantado algunas voces, en México y en el extranjero, algunas de las cuales mencionamos a continuación, independientemente de que después hagamos consideraciones propias.

También en México, Javier Moreno Padilla se ha pronunciado contra la naturaleza de derechos de las cuotas de seguridad social y de los capitales constitutivos, apoyándose en los siguientes razonamientos: "porque en este tipo de tributos (los derechos), el Estado no puede impo-

ner por la fuerza a los particulares el que realicen el hecho generador. Queda en todo momento la alternativa para los usuarios del servicio de - abstenerse al mismo". (37)

Refiriéndose a nuestra legislación de seguridad social -- Emilio Margain Manautou ha manifestado su discrepancia con la tesis que atribuye la naturaleza de los derechos a las cuotas de seguridad social ofreciendo los siguientes argumentos: "No podemos considerar las cuotas de seguridad social como derechos, como inicialmente las estimó el Legislador, porque por lo que paga, no se recibe de inmediato un servicio, - sino solamente hasta que se llegue a coincidir en alguna de las situaciones que conforme a la Ley del Seguro Social existe o nace el derecho a - las prestaciones". (38)

Consideramos para que exista a cargo de un patrón, de un trabajador o de cualquier otro de los sujetos del régimen obligatorio de seguridad social la obligación de pagar las cuotas de seguridad social y los capitales constitutivos es necesario que existan los presupuestos de hecho o hecho imponible. Dichos presupuestos contienen todos los elementos hipotéticos para que se genere la obligación de pago de las cuotas cuando se produzcan en la realidad social hechos que encuadren en la hipotesis de la norma legal.

Por tanto, los derechos y las cuotas de seguridad social (incluyendo los capitales constitutivos) están regidos por el principio de legalidad.

- 
37. Moreno, Padilla Javier, "El Capital Constitutivo como Crédito Fiscal", Publicado por la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, México, 1970, Pág. 55
38. Margain, Manautou Emilio, "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano", op. cit., Pág. 105.

Tanto las cuotas de seguridad social como los derechos - son prestaciones fiscales. El carácter de fiscales, y por tanto de tribu- tarias, de las prestaciones en dinero que se conocen como derechos, en México y como tasas en los países sudamericanos, en España, Francia e - Italia, no necesitan ninguna explicación.

Respecto a la naturaleza fiscal de los créditos a favor - del Estado se pronunció afirmativamente, en forma muy amplia desde época temprana el Tribunal Fiscal de la Federación, desde su celebre resolución jurisdiccional del Pleno del 16 de noviembre de 1937, en que se resolvió que "tiene ese carácter (el de fiscal) cualquier crédito en favor del Es- tado Federal, sin que importe la índole o situación jurídica del deudor, ni la fuente de la obligación, la que puede derivar de una norma o de - una actividad del Estado en su carácter de persona privada".

Ya hemos analizado anteriormente el concepto de derecho y hemos encontrado que tiene el carácter de una prestación que paga el con tribuyente a cambio de la prestación por parte del Estado de un servicio jurídico administrativo.

Por tanto, en todos los casos las cuotas de seguridad so- cial podrían asimilarse a los productos, que de acuerdo al Código Fiscal (art. 3º) son las contraprestaciones por los servicios que presta el - Estado con sus funciones de Derecho Privado, así como por el uso, apro- vechamiento o enajenación de bienes del dominio privado , pero también ocurre aquí que en la realación jurídica de cotización de seguridad so-

cial el sujeto activo de la misma no es el Estado, sino otra persona jurídica del Derecho Público, pero de categoría inferior a la del Estado, por lo que tampoco tiene la naturaleza de producto.

Tesis que sostienen que las Cuotas de Seguridad Social son impuestos.

A partir de 1945 la Ley de Ingresos de la Federación, - al clasificar los diversos ingresos para los correspondientes ejercicios, los ha clasificado dentro de los impuestos que puede recaudar el Gobierno Federal.

El Maestro Ernesto Flores Zavala ha escrito en su libro de Finanzas Públicas que las cuotas de Seguridad Social "es un verdadero impuesto, porque fué establecido por el Estado unilateralmente y con carácter obligatorio para todos los que se encuentren dentro de las hipótesis previstas en la Ley. Es cierto que el rendimiento de este gravamen se va a destinar al fin especial del seguro social y que la regla general es que los impuestos se destinen a cubrir los gastos generales del Estado, pero es posible, legal y jurídicamente, que ciertos gravámenes se destinen a un fin especial". (39)

En otro trabajo también sostuvo que las cuotas de seguridad social es un impuesto apoyándose en los siguientes argumentos: "el trabajador está obligado a pagar su cuota reciba o no servicio alguno, - por que no se realice la situación prevista por la Ley o porque el traba-

---

39. De la Garza, Sergio Francisco, "La Naturaleza Jurídica de las Cuotas de Seguridad Social en el Derecho Mexicano", op. cit., Pág. 31.

jador no reclame su derecho. El patrón tampoco recibe ningún beneficio mensurable, ni concreto a cambio de su cuota ni siquiera porque el Estado lo constituye en su obligación de cubrir los riesgos de sus trabajadores. Son un impuesto porque constituyen una prestación, es decir, se pagan sin recibir nada concreto a cambio, las fija el Estado unilateralmente - porque sólo la voluntad del Estado ha intervenido en la determinación de la cuota y no la de los afectados, tienen el carácter de obligatorios para todos los que se encuentren dentro del hecho generador que en el caso es el carácter de trabajador o patrón sujetos a un contrato de trabajo.

Tesis que sostienen que las Cuotas de Seguridad Social no son Impuestos.

Algunos autores se han acupado de efectuar la tesis de que las cuotas de seguridad social son impuestos. Veamos algunas de estas opiniones.

Jorge I. Aguilar ha escrito que "el impuesto consiste en una prestación, debe ser pagado aún cuando el particular no desee hacerlo, pues no depende de su voluntad el realizar el pago, si le es imputable la realización del hecho generador... en el impuesto la regla general es que el pago se base en la capacidad contributiva del sujeto... se distingue en forma indudable del impuesto, que a pesar de ser obligatorias, constituyen una obligación a cargo del Instituto, el que tiene que establecer los servicios que la propia Ley exige y surge para el particular el derecho concreto, inmediato, directo de exigir del Instituto la prestación del servi-

cio al producirse cualquiera de los riesgos que condicionan la prestación".(40)

Javier Moreno Padilla escribe que " el destino de las cuotas es con el fin de establecer los servicios escritos en la Ley, surgiendo beneficios inmediatos y cuantificables a favor de los particulares, por lo que no puede hablarse de una prestación... los patrones reciben la liberación de sus obligaciones laborales". (41)

También en referencia al Derecho Mexicano, Margain -- Manautou afirma que las cuotas de seguridad social "tampoco es un impuesto , porque a cambio de lo que se paga se tiene derecho a recibir los servicios correspondientes; en cambio, los servicios públicos o administrativos los reciben, inclusive, quienes no pagan impuestos".

Tanto las cuotas de seguridad social como los impuestos están sometidos al principio de legalidad.

La mayor parte de los impuestos consisten en prestaciones en dinero, aún cuando el Código Fiscal de la Federación expresamente prevé que puedan también consistir en prestaciones es especie.

Vamos ahora a señalar algunas diferencias que separan los impuestos de las cuotas de seguridad social:

a) Los impuestos tienen como destino el gasto público, en tanto las cuotas de seguridad social tienen como destino la protección de los afiliados.

---

40. Aguilar, Jorge I., Artículo, "Las Cuotas del Seguro Social", Publicado en Revista de Investigación Fiscal, núm. 32, México, 1965.

41. Moreno, Padilla Javier, "El Capital Constitutivo como Crédito Fiscal", op. cit., Pág. 265.

b) El fundamento de los impuestos son los artículos 73 Fracción VII y 31 Fracción IV de la Constitución, mientras que el de las cuotas y capitales constitutivos en el artículo 123 Fracción XXIX de la propia Constitución.

c) El impuesto debe cumplir con los requisitos constitucionales de proporcionalidad y de equidad, los cuales no son exigibles a las cuotas de seguridad social, y a los capitales constitutivos.

Las diferencias que separan a los impuestos, por un lado y a las cuotas de seguridad social y a los capitales constitutivos, por el otro lado, son tan básicas que nos llevan a la conclusión de sostener la imposibilidad de identificar a tales grupos de prestaciones.

Tesis que sostienen que las Cuotas de Seguridad Social son Contribuciones Especiales.

Otros autores y estudiosos de la materia tributaria han sostenido que las cuotas de seguridad social tienen el carácter de contribuciones especiales. En esa forma han tratado de buscar una salida a la conclusión de que no tienen cabida en las categorías tributarias de impuestos y de derechos. Vamos a exponer dichas tesis y posteriormente analizaremos las características de las cuotas y de los capitales constitutivos contra la de las contribuciones especiales para obtener una conclusión.

Jorge I. Aguilar, fué quien primeramente sostuvo que -- "en efecto las contribuciones especiales reúnen el requisito de ser unilateralmente fijadas por el Estado en forma obligatoria, de tal suerte que su pago no depende de la voluntad de los particulares sujetos a ella; que

además presentan la característica de que su importe tiene por objeto - cubrir los gastos que el Estado o la corporación realizan para la prestación de un servicio de carácter directamente en beneficio particular, el cual se presenta conforme a la reglamentación que les es propia, y aún - cuando el particular no haya solicitado espontáneamente que le sea prestado".

Javier Moreno Padilla, este joven estudioso de la seguridad social ha expresado lo siguiente: "cada vez se necesita con mayor -- urgencia una definición exacta en nuestras leyes de la naturaleza jurídica de las aportaciones de seguridad social. Posiblemente puede servir de punto de partida la definición que nos proporciona el Código Tributario - de América Latina o quizá sea menester crear una propia definición más -- acorde con nuestro sistema legal, pero lo que es imprescindible es incluir en el Código Fiscal de la Federación a este tipo de créditos en su clasificación correcta. (42)

Por lo tanto los destinados a la seguridad social deben de ser autónomos y no asimilarse a ninguna otra clase de tributos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el año - de 1970, pareció incluirse a la tesis de que las cuotas de seguridad social tienen carácter de contribuciones especiales, y por tanto de tributos cuyo principio de distribución es el beneficio, pues en una tesis del Pleno sostuvo lo siguiente; "Las cuotas obrero patronales son créditos fiscales, verdaderos tributos o contribuciones en sentido genérico, en la termi

---

42. Moreno, Padilla Javier. "Naturaleza Jurídica de la Cuotas de Seguridad Social" Publicada en Revista de Difusión Fiscal, S.H.C.P., Mayo 1975.

nología constitucional, que los patrones y obreros pagan obligatoriamente al Estado, al beneficiarse de una manera especial por la implantación de un servicio público administrativo de seguridad social, servicio que a la vez reporta un beneficio colectivo. Estos tributos tienen su fundamento jurídico, además de la sejeción a la potestad de imperio del Estado para imponer contribuciones necesarias para hacer frente a los gastos públicos, en lo dispuesto en el Art. 123 Fracción XXIX de la Constitución Política, pues el Seguro Social constituye un servicio público Nacional, establecido con carácter obligatorio".

Las senejanzas que encontramos entre las contribuciones y las cuotas de seguridad social y los capitales constitutivos: es que están sujetas a un principio de legalidad, son prestaciones en dinero, son prestaciones fiscales, son prestaciones exigibles por el procedimiento administrativo de ejecución, ambas tienen la estructura de obligación tributaria, las cuotas de seguridad social, están previstas en la Ley de Ingresos de la Federación, con carácter de impuestos.

La mayor parte de las contribuciones especiales tienen el carácter municipal o estatal. Pocas son las contribuciones especiales de carácter federal. Como la Legislación Federal no ha reconocido la existencia de la contribución especial, como especie distinta de tributo, las contribuciones que existen aparecen clasificadas como derechos o como impuestos.

**F) DIFERENCIAS ENTRE LOS IMPUESTOS, DERECHOS,  
APORTACIONES AL INFONAVIT Y CONTRIBUCIONES  
ESPECIALES.**

Con el objeto de determinar su naturaleza jurídica, creemos conveniente comparar las aportaciones al INFONAVIT y los impuestos, por lo que procederemos primeramente a examinar sus semejanzas para después hacerlo con sus diferencias.

Por lo que se refiere a las aportaciones al INFONAVIT - estimamos que se aplica en forma absoluta el principio de legalidad. En efecto se necesita un acto material y formalmente legislativo para que se produzca esta obligación a cargo de los patrones. Sus elementos esenciales, entre los cuales se destaca la aportación del 5% sobre los salarios que paga el patrón, debe también estar determinado en dicho acto administrativo.

Las aportaciones al INFONAVIT son prestaciones ex lege. En efecto la fuente de la obligación de hacer aportaciones no radica en ningún acuerdo de voluntad entre el trabajador y el patrón o entre éste y el INFONAVIT. No tiene su fuente en ningún negocio jurídico. Al igual que secede en la obligación tributaria la obligación surge cuando se produce la conjunción entre el presupuesto legal y el hecho jurídico de la vida -

económica consistente en que una persona física que tenga el carácter de relación de trabajo de acuerdo con la legislación respectiva y que le pague a esa persona un sueldo o salario.

Los impuestos son en la mayor parte prestaciones en dinero, aunque rara vez lo son en especie. Las aportaciones al INFONAVIT siempre son en dinero.

Los impuestos tienen el carácter de prestaciones fiscales, tanto por su esencia misma cuanto por que son recaudables a través del procedimiento de ejecución.

Debe además recordarse que las aportaciones al INFONAVIT se recaudan invariablemente por conducto de las oficinas recaudadoras de la Secretaría de Hacienda y de las oficinas autorizadas por ésta y nunca se pagan directamente al INFONAVIT, al contrario de lo que sucede con las cuotas del Seguro Social. El pago se hace usando la forma HISR-80 en la que se declaran el impuesto a los productos del trabajo retenido a los trabajadores, el impuesto del 1% sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal y las aportaciones al INFONAVIT.

Tanto los impuestos como las aportaciones al INFONAVIT, por su clasificación de fiscales, son recaudables por medio del procedimiento administrativo de ejecución.

Podemos afirmar que la obligación de pagar las aportaciones y los recargos tienen la misma estructura de la obligación tributa-

ría .

El presupuesto objetivo consiste en el establecimiento de una relación de trabajo entre una persona física o moral como patrón y una persona física como trabajador, que reúna los requisitos señalados en la Ley Federal del Trabajo para que tenga el carácter de relación laboral y por virtud de la cual nazca a favor del trabajador un crédito pecuniario en el salario ordinario (Ley Federal del Trabajo, art. 136). La base de la cantidad que debe pagarse a cada trabajador como salario ordinario.

El pago debe hacerse en la Oficina Federal de Hacienda que corresponda o en la Institución autorizada para recibirlo.

Diferencias entre los Impuestos y las Aportaciones  
al INFONAVIT.

a) Tienen distinto principio de distribución, puesto - que como ya mencionamos anteriormente el principio de la política tributaria que se encuentra detrás de la decisión del legislador cuando establece impuestos a cargo de determinadas personas es, en la gran mayoría de los casos la existencia real o presunta en dichas personas de una capacidad contributiva.

En cambio la obligación que establece la Constitución Federal de la República, en el artículo 123 Apartado "A" fracción XII -- tienen el carácter de una garantía social a favor de la clase laboral --

con el objeto de resolver el grave problema nacional de la vivienda en el sector asalariado de la población, la cual es una meta política que se propuso lograr el Constituyente de 1917.

b) Los destinos son diferentes, la misma definición del artículo 2º del Código Fiscal de la Federación, en consonancia con el artículo 31 fracción IV de la Constitución, establece que el destino de -- los impuestos son los gastos públicos.

En cambio las aportaciones tienen como destinatario a un trabajador perfectamente identificado, a cuyo favor se va integrando una cuenta de depósito conforme el patrón va realizando las aportaciones, pero lo cual no debenga intereses.

c) El impuesto tiene los requisitos de proporcionalidad y de equidad, los cuales no se extinguen para las aportaciones.

Uno de los requisitos que establece la Constitución, en su artículo 31 fracción IV, es que los impuestos sean proporcionales y equitativos, cuyo incumplimiento produce la inconstitucionalidad del impuesto, lo cual ha sido reconocido en jurisprudencia definida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En cambio no puede exigirse que las aportaciones al -- INFONAVIT, los cuales deben ser en proporción del 5% de los salarios ordinarios, cumplan con dichos requisitos, toda vez que no nos encontremos frente a una obligación que tenga su fundamento en el art. 31 fracción -

IV de la Constitución.

Con base a las premisas anteriores podemos concluir - lógicamente que las aportaciones al INFONAVIT no pertenecen a la categoría de tributos que conocemos con el nombre de impuestos.

Diferencias entre los Derechos y las Aportaciones  
al INFONAVIT.

Vamos ahora a efectuar una comparación entre los caracteres que hemos reconocido a los derechos y a los que tienen las aportaciones al INFONAVIT, con objeto de ver si pertenecen a la misma categoría de tributos.

Así podemos decir que tanto los derechos como las aportaciones al INFONAVIT son prestaciones en dinero, prestaciones fiscales, prestaciones obligatorias y coactivas exigibles conforme al principio de ejecución como lo hemos mencionado en párrafos anteriores.

Tanto las aportaciones como los derechos están previstos en el presupuesto de ingresos, los derechos están previstos en el artículo 1º fracción XVII de la Ley de Ingresos de la Federación y las aportaciones en la fracción XV del mismo artículo.

Los derechos se confunden en la Tesorería de la Federación con los demás ingresos que no tienen afectación especial, para sostener los servicios públicos administrativos. El presupuesto del INFONAVIT queda comprendido dentro del ramo XXV del Presupuesto de Egresos de la

Federación.

Para el efecto señalamos algunas diferencias que existen entre los derechos y las aportaciones al INFONAVIT:

a) El principio de distribución de los derechos es una contraprestación o pago de un servicio administrativo prestado por el Estado, es enteramente distinto al fundamento por virtud del cual se exige a los patrones que aporten al INFONAVIT a fin de resolver el problema de la vivienda de la clase obrera.

No existe pues coincidencia entre los derechos y las aportaciones al INFONAVIT.

b) Los derechos son contribuciones por los servicios jurídicos administrativos que presta el Estado a los contribuyentes, en cambio, las aportaciones al INFONAVIT no tienen carácter de contraprestación pues los patrones no reciben a cambio de dichas aportaciones ninguna contraprestación de ningún servicio público singular y divisible como sucede en los derechos.

c) Tienen diferente fundamento constitucional, como antes lo hemos indicado, los derechos, en cuanto que son contribuciones, tienen su fundamento constitucional en los artículos 73 fracción VII y 31 fracción IV de la Constitución y las aportaciones al INFONAVIT tienen distinto fundamento, que se encuentra en el artículo 123. apartado "A" - fracción XII de la Constitución.

d) Diverso destino ya que los derechos tienen como destino sostener los gastos públicos representados por los servicios jurídi-

co-administrativo que presta el Estado, en cambio, las aportaciones al - INFONAVIT, como depósitos a plazos sin intereses como lo indicamos anteriormente tienen como destino constituir a favor de los trabajadores, - para que con esos recursos se hagan préstamos para la adquisición en propiedad de viviendas de los trabajadores que resulten señalados en el sorteo.

e) Cumplimiento de requisitos de proporcionalidad y de equidad, siendo contribuciones o tributos, los derechos deben cumplir con los requisitos de proporcionalidad y de equidad que requiere el artículo 31 fracción IV de la Constitución, en cambio, las aportaciones al ----- INFONAVIT no están constreñidas a cumplir dichos requisitos.

De las premisas anteriores se deriva la conclusión lógica de que las aportaciones al INFONAVIT no tienen carácter de derechos.

#### Diferencias entre las Aportaciones al INFONAVIT y las Contribuciones Especiales.

Señalaremos algunas semejanzas entre las aportaciones al INFONAVIT y las contribuciones especiales para ver si pueden asimilarse aquellas a éstas:

a) Como se ha explicado en materia de comparación entre las aportaciones al INFONAVIT y los impuestos y los derechos no resulta - necesario insistir en que existe coincidencia en que las aportaciones al INFONAVIT y las contribuciones especiales están sujetas al principio de legalidad.

b) Tanto las aportaciones al INFONAVIT, como las contribuciones especiales, son prestaciones en dinero.

c) Ni las contribuciones especiales, ni las aportaciones al INFONAVIT tienen el carácter de contraprestaciones.

Quien paga una contribución especial no recibe ninguna contraprestación en bienes o en servicios. Quien paga una aportación al INFONAVIT tampoco recibe a cambio ninguna contraprestación por lo que -- paga.

d) Ya hemos explicado que tanto las contraprestaciones como las aportaciones al INFONAVIT tienen el carácter de prestaciones - obligatorias, cuyo pago no queda al arbitrio o voluntad del contribuyente o de la aportación y que en caso de que no se paguen voluntariamente son recaudadas mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

e) Ambas tienen la estructura de obligación tributaria, las contribuciones especiales son tributos por lo que la obligación de pagarlos tiene la estructura de la obligación tributaria. Y por lo mismo a quedado demostrado para las aportaciones al INFONAVIT.

f) Las aportaciones del INFONAVIT forman parte del patrimonio del INFONAVIT y su clasificación es el Presupuesto de Egresos, es la que corresponde a los organismos descentralizados, los gastos públicos destinados a las obras públicas costeadas con contribuciones de - mejora muy rara vez aparecen en forma que pueda identificárseles en los presupuestos de egresos.

Por último, señalaremos algunas diferencias que existen entre las aportaciones al INFONAVIT y las contribuciones especiales:

a) Las contribuciones especiales son tributos, que tienen un principio de distribución específico en el reparto de las cargas públicas

Las contribuciones de mejoras responden al principio del beneficio, por virtud del cual las personas que reciben un beneficio especial en su patrimonio, particularmente en sus bienes inmuebles, con motivo de la construcción de obra pública, que beneficia a toda la colectividad, pero que significa un beneficio especial para ellos, deben contribuir a una parte de su costo.

Las contribuciones de gasto tienen como principio que la justifica, que al realizar una actividad que provoca un gasto o un incremento en el gasto público, deben por justicia contribuir al sostenimiento de ese gasto.

Los anteriores principios son del todo extraño a las aportaciones al INFONAVIT. El Constituyente de 1977 se percató de que había el problema de la vivienda que afectaba a muchos habitantes de la República y decidió que los patrones proporcionaran casa habitación a sus trabajadores, resolviendo de esa manera, en parte, el problema de la vivienda. El problema se ha ido agravando, con el incremento de la población, y el Constituyente Permanente decidió que la forma de cumplir con esa obligación consistía en que los patrones pagarán una aportación equivalente al 5% de los salarios para constituir el patrimonio de un organismo público descentralizado, el INFONAVIT, que hiciera préstamos a los trabajadores para que adquieran sus casas habitación en propiedad.

No hay nada en común entre ambas exacciones.

b) En las contribuciones de mejora, quien es sujeto pasivo de la contribución es la persona que recibe un beneficio con motivo de la obra pública que realiza el Estado.

En la contribución especial por gasto, quien debe pagar la es la persona que por su actividad provoca el gasto o el incremento - del gasto.

En cambio, en las aportaciones al INFONAVIT, el patrón tiene que pagar el aporte porque emplea a sus trabajadores y les paga un salario.

Pero de la operación del INFONAVIT y de la construcción o adquisición de viviendas de los trabajadores que resulten agraciados con los prestamos, que rara vez son sus propios trabajadores, no le resulta al patrón que paga ningún beneficio correspondiente.

c) En la mayor parte de las contribuciones especiales de mejora el acreedor de la administración activa del Estado, que es -- quien realiza la obra pública. Lo propio resulta con las contribuciones por gasto, puede el legislados establecer dichas contribuciones a favor de organismos descentralizados que realicen las obras.

En las aportaciones al INFONAVIT, invariablemente, el acreedor en la relación jurídica es un organismo autónomo y descentralizado y nunca la administración pública. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de recaudar esas aportaciones, pero en plazo perentorio debe entregarlos al INFONAVIT.

d)Reproducimos aquí lo que hemos dicho respecto al fundamento constitucional de los tributos y de las aportaciones al INFONAVIT

que son completamente distintos.

e) En cuanto que son contribuciones, las de mejora y por gastos, tienen como destinos los gastos públicos.

Por su naturaleza, las contribuciones especiales deben estar afectas a la obra o al servicio que las justifica. Sin embargo -- siempre son gastos públicos.

En cambio las aportaciones al INFONAVIT, como lo explicamos anteriormente, tiene como destino el constituir el patrimonio de ese organismo público descentralizado para la realización de sus fines.

F) Como se ha explicado en párrafos anteriores respecto a la inaplicabilidad de los requisitos de proporcionalidad y de equidad a las aportaciones para el INVONAVIT.

A continuación mencionaremos algunas razones para considerar que las aportaciones al INFONAVIT tienen la naturaleza de exacciones paratributarias.

Como también indicamos anteriormente que al lado de los tributos típicos, esto es, de los impuestos, derechos y las contribuciones existen exacciones coactivas que reciben en nombre de paratributarias:

a) Son prestaciones en dinero, carácter que comparten con los tributos.

b) La Ley ha dado el carácter de créditos fiscales, para efectos de que puedan ser recaudados mediante el procedimiento de ejecución. Además para conocer de las controversias que susciten estos créditos, tiene competencia el Tribunal Fiscal de la Federación.

c) Tienen su fundamento constitucional diverso a los -

que se les reconocen a los tributos, en efecto, las aportaciones al --- INFONAVIT cumplen la obligación de los patrones que les impone la Constitución para proporcionar viviendas a los trabajadores a su servicio.

d) El acreedor es un organismo descentralizado, el -- INFONAVIT, como persona jurídica y patrimonio propio, que recauda las -- aportaciones las cuales tienen el carácter de depósitos de dinero a favor de los trabajadores, a quienes se identifica individualmente y se -- lleva una cuenta propia.

e) No tienen, por consecuencia, el destino de satisfacer los gastos públicos del Estado.

f) Se manejan fuera del presupuesto directo de la -- Federación.

Los anteriores caracteres son los que tienen reconocidos las llamadas contribuciones paratributarias, de las cuales las aportaciones al INFONAVIT son una de las varias especies que existen en el Derecho Mexicano.

CAPITULO III

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

- A) CONSTITUCION DEL FONDO.
- B) ESTRUCTURA.
- C) ORGANISMO.
- D) CARACTERISTICAS.
- E) FINALIDAD.

CAPITULO III.- EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA  
VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

**A) CONSTITUCION DEL FONDO.**

El artículo 123 Constitucional establece las bases necesarias para el adecuado cumplimiento de la obligación constitucional a cargo de las empresas de hacer aportaciones al Fondo, que deberán ser - del 5% del monto del salario de sus trabajadores de acuerdo con la reforma a la Ley Federal del Trabajo en vigor, así como la de enterar los descuentos que realicen en dichos salarios para el pago de las amortizaciones correspondientes a los préstamos concedidos por el Instituto. A estas obligaciones se les da el nombre de fiscales con el propósito de asegurar la adecuada operación del Fondo y en virtud de que representan contribuciones destinadas a la realización de un servicio social, a cargo del Instituto.

La recaudación y el cobro de los recursos se hará --- a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o en las oficinas autorizadas por ésta, lo que permitirá el aprovechamiento del sistema bancario nacional y que las operaciones del Instituto se lleven a cabo con la mayor seguridad y economía.

Para que las aportaciones de los patrones permitan otorgar crédito barato y suficiente que señala la Constitución, los depósitos que se hagan tienen un plazo fijo de 10 años, sin causa de intereses,

y a fin de que beneficien a la mayor medida posible a los trabajadores, se propone queden exentos de toda clase de impuestos y que no puedan ser objeto de cesión o embargo, excepto cuando se trate del cobro de créditos otorgados a sus titulares por el Instituto.

El cumplimiento de la obligación patronal de enterar las aportaciones se basará en los registros fiscales y corresponderá al -- Consejo de Administración determinar en un instructivo los términos respectivos.

Con el objeto de asegurar que todo trabajador quede inscrito y disfrute cabalmente de los beneficios del régimen propuesto, se determina el derecho de los trabajadores a proporcionar informes al - Instituto, acerca de las omisiones patronales que puedan afectarlos y la propia institución, en cualquier caso, puede decidir sobre la procedencia de la inscripción.

La información de los trabajadores acerca del monto de las aportaciones a su favor y su cuantía de los descuentos para pagar - créditos otorgados está ampliamente garantizada, ya que constituye en - elemento de seguridad y tranquilidad, y debe proporcionarse en cualquier momento. Los patrones por su parte, están obligados a entregar constancias del registro al trabajador que deje de prestarle servicio.

Las experiencias de instituciones que pueden tener semejanza con el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los -- Trabajadores, y la necesidad de encontrar mecanismos prácticos y ágiles,

originan las normas relativas al cobro de las aportaciones. Estos se entenderán bimestralmente y a través de las oficinas receptoras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual concentrará las aportaciones y las entregará periódicamente al Instituto, en plazos ciertos y fijos. De esta manera se establece un sistema de regularidad, que permite la planeación de los programas y los financiamientos de la institución.

La pérdida de la calidad de asalariado y sus efectos han sido determinados con precisión con objeto de extender dentro de límites posibles, los beneficios del sistema. Así, sólo al transcurrir 12 meses desde el momento de dejar de prestar servicios a un patrón, se entenderá que ha terminado la relación de trabajo, salvo que exista litigio pendiente ante las autoridades laborales. De esta forma, se impiden las sucesivas altas y bajas, que implican inútiles gastos administrativos, y se mantienen los depósitos a favor del trabajador.

El problema es sin embargo de tal magnitud, que no bastarán, sobre todo en sus inicios, los recursos del Fondo para resolverlo satisfactoriamente. Al lado de él subsistirán otros mecanismos de financiamiento y otras promociones del Estado que, en su conjunto, integran una política de vivienda, seguridad social, desarrollo regional y regeneración urbana.

Es pertinente recordar, asimismo, que los aspectos financieros del programa habitacional de los trabajadores se vinculan,

por necesidad, con las perspectivas mismas del desarrollo económico y social del país y social y particularmente con el crecimiento de los volúmenes de empleo y con la elevación de los niveles de vida de la población.

El Instituto y su crecimiento dependerán, así, del impulso que podemos dar a las oportunidades laborales, la productividad general de la sociedad, la justa remuneración al trabajo humano, el mejoramiento en nuestro sistema de convivencia y el desenvolvimiento de los programas de bienestar social.

Por otra parte el funcionamiento operativo del Fondo no dependerá exclusivamente de las aportaciones económicas que lo sostengan, ni siquiera el apoyo financiero que habrá de prestarle el Gobierno Federal. Dependerá, igualmente, de una conjugación de factores externos entre los cuales se encuentran, principalmente, la adecuada distribución de los centros de trabajo en el territorio nacional, el desarrollo de los servicios municipales, la promoción de actividades educativas y de esparcimiento, la planeación racional de los centros urbanos y una amplia política de reservas territoriales.

De ahí la importancia que tiene en la construcción de este organismo, la intervención del poder público para conjugar los intereses de los sectores, así como para enlazar sus actividades con las que se realicen en otros campos en la actividad administrativa y de la vida nacional.

Cuando una empresa se componga de varios establecimientos, la obligación a que se refiere el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo se extiende a cada uno de ellos y a la empresa en su conjunto . (art. 142 L.F.T.)

Se entenderá como salario máximo para el pago de las -- aportaciones, el equivalente a diez veces el salario mínimo general en la zona de que se trate. (art. 144 L.F.T.)

El Ejecutivo podrá establecer modalidades para facilitar la aportación de las empresas que tengan un capital o un ingreso inferior a los mínimos que el propio Ejecutivo determine. Estas resoluciones podrán revisarse total o parcialmente cuando a su juicio existan circunstancias que lo justifiquen. (art. 148 L.F.T.)

El trabajador tendrá derecho, en todo momento, a solicitar y obtener información directa del Instituto a través del patrón al que preste sus servicios, sobre el monto de las aportaciones a su favor, así como de los descuentos a que se refiere la fracción III del artículo 29 de esta Ley.

Al terminar la relación laboral, el patrón deberá entregar una constancia de la clave de su registro. (art. 34 Ley del INFONAVIT)

Las aportaciones señaladas en la fracción II del artículo 29, deberán hacerse bimestralmente a más tardar el día quince o al día siguiente hábil si aquél no lo fuere, del mes subsecuente al bimestre al

que correspondan. Estas aportaciones constituyen depósitos en dinero - sin causa de intereses en favor de los trabajadores. La aplicación y entrega de los mismos se hará conforme a lo dispuesto por el artículo 141 y demás disposiciones aplicables de la Ley Federal del Trabajo y de la presente Ley.

Los derechos de los trabajadores titulares de depósitos constituidos en el Instituto o de sus causahabientes o beneficiarios, prescribirán en un plazo de cinco años. (art. 37 Ley del INFONAVIT)

Las aportaciones a favor de cada trabajador, se acreditarán en la forma que determine el instructivo que expida el Consejo - de Administración.

Los trabajadores tienen derecho en todo tiempo a que los patrones exhiban ante el Instituto los comprobantes respectivos. (art.38 Ley del INFONAVIT)

Las aportaciones y la entrega de los descuentos, a que se refiere el artículo 29 de la Ley del INFONAVIT, se hará por conducto de las oficinas receptoras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de las autorizadas por ésta.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público entregará al Instituto, en un plazo no mayor de quince días, el importe total de las recaudaciones efectuadas. (art. 29 Ley del INFONAVIT)

Los depósitos constituidos a favor de los trabajadores

en los términos del artículo 123, apartado "A", fracción XII, de la -- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Título Cuarto, Capítulo III, de la Ley Federal del Trabajo, así como la cantidad adicional a que se refiere dicho título, no podrán ser objeto de cesión o embargo, excepto cuando se trate de los créditos otorgados por el Instituto a los trabajadores. (art. 67 Ley del INFONAVIT)

#### **B) ESTRUCTURA.**

Los órganos del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda son los siguientes:

- 1) La Asamblea General.
- 2) El Consejo de Administración.
- 3) La Comisión de Vigilancia.
- 4) Director General.
- 5) Dos Directores Sectoriales.
- 6) La Comisión de Inconformidades y de Valuación.
- 7) Las Comisiones Consultivas Regionales.

#### **LA ASAMBLEA GENERAL:**

Es la autoridad suprema del Instituto, y se integra en forma tripartita con cuarenta y cinco miembros, designados:

- Quince por el Ejecutivo Federal;
- Quince por las organizaciones nacionales de trabajadores; y
- Quince por las organizaciones nacionales de petrones.

Por cada miembro propietario se designará un suplente.

Los miembros de la Asamblea General durarán en su cargo seis años y podrán ser removidos libremente por quien los designe.

El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, fijará las bases para determinar las organizaciones nacionales de trabajadores y patrones que intervendrán en la designación de los miembros de la Asamblea General. La Asamblea General deberá reunirse por lo menos dos veces al año. (43)

Atribuciones y Funciones de la Asamblea General:

I. Examinar y en su caso aprobar, dentro de los últimos tres meses del año, el presupuesto de ingresos y egresos y los planes de labores para el siguiente año;

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

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

IV. Expedir los reglamentos del Instituto;

V. Establecer las reglas para el otorgamiento de créditos y para la operación de los depósitos a que se refiere esta Ley;

---

43. "Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores" (INFONAVIT), Editorial Mexicanos Unidos, S.A., Primera Edición, México, 1986, Art. 7°.

VI. Examinar y aprobar anualmente el presupuesto de gastos de administración y vigilancia del Instituto, los que no deberán exceder del uno por ciento de los recursos totales que maneje;

VII. Determinar, a propuesta del Consejo de Administración, las reservas que deban construirse para asegurar la operación del Fondo Nacional de la Vivienda y el cumplimiento de los demás fines y obligaciones del Instituto. Estas reservas deberán invertirse en Valores de Instituciones Gubernamentales; y

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

Las sesiones de la Asamblea General serán presididas en forma rotativa, por el miembro de cada uno de los representantes como son el Ejecutivo Federal, Las Organizaciones Nacionales de Trabajadores y Las Organizaciones Nacionales Patronales.

En la Asamblea General, corresponderá emitir un voto a los representantes del Gobierno Federal, uno de los representantes de los trabajadores y uno de los representantes de los Patrones. En el Consejo de Administración, en la Comisión de Vigilancia y en la Comisión de Inconformidades y de Valuación, cada uno de sus miembros tendrá un -- voto. (44)

EL CONSEJO DE ADMINISTRACION:

Estará integrado por quince miembros, designados por la Asamblea General en la forma siguiente:

- a) Cinco a proposición de los representantes del Gobierno Federal.
- b) Cinco a proposición de los representantes de los trabajadores.
- c) Cinco a proposición de los representantes de los patronos.

Todos ellos ante la misma Asamblea General, por cada consejero propietario se designará un suplente. (45)

Los miembros del Consejo de Administración no lo podrán ser de la Asamblea General.

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

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

En tanto se reúne la Asamblea General, los consejeros -- cuya remoción se haya solicitado quedarán de inmediato en sus funciones.

Los miembros del Consejo de Administración presidirán las

sesiones en forma rotativa por las representaciones en el siguiente orden: primero a proposición de los representantes del Gobierno Federal, siguiendo los representantes a proposición de los trabajadores y por último a proposición de los representantes patronales, y dentro de cada una de ellas, por orden alfabético.

El Consejo de Administración sesionará por lo menos dos veces al mes.

Atribuciones y Funciones del Consejo de Administración:

I. Decidir a propuesta del Director General, sobre las inversiones de los fondos y financiamientos del Instituto, conforme a lo dispuesto al artículo 66, fracción II; que a la letra dice:

Fracción II.- La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, aprobará los sistemas de organización de la contabilidad y auditoría interna del Instituto y tendrá acceso a dicha contabilidad, pudiendo verificar los asientos y operaciones contables correspondientes. La propia Comisión vigilará que las operaciones del Instituto se ajusten a las normas establecidas y a las sanas prácticas, informando al Instituto y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de las irregularidades que pudiera encontrar.

En virtud de lo anterior, no son aplicables al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, las disposiciones de la Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

II. Resolver sobre las operaciones del Instituto, excepto aquéllas que por su importancia, a juicio de alguno de los sectores o del Director General, ameriten acuerdo expreso de la Asamblea General, la que deberá celebrarse dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se haga la petición correspondiente;

III. Proponer a la Asamblea General el establecimiento, modificación, suspensión y jurisdicción a las Comisiones Regionales del Instituto;

IV. Examinar y en su caso aprobar, la presentación a la Asamblea General, de los presupuestos de ingresos y de egresos, los planes de labores y financiamiento, así como los estados financieros y el informe de actividades formulados por el Dirección General;

V. presentar a la Asamblea General para su examen y -- aprobación, los reglamentos del Instituto;

VI. Estudiar y en su caso aprobar, los nombramientos del personal directivo y de los delegados regionales que proponga el Director General;

VII. Presentar a la Asamblea General para su aprobación, el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto, los que no deberán exceder del uno por ciento de los recursos totales que administre el Instituto;

VIII. Estudiar y en su caso aprobar, los tabuladores y - prestaciones correspondientes al personal del Instituto, propuesto por el Director General y conforme al presupuesto de gastos de administración autorizados por la Asamblea General;

IX. Proponer a la Asamblea General las reglas para el otorgamiento de créditos, así como para la operación de los depósitos a que se refiere esta Ley;

X. Designar en el propio Consejo, a los miembros de la Comisión de Inconformidades y de Valuación, a propuesta de los representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, respectivamente; y

XI. Las demás que le señale la Asamblea General. (46)

#### LA COMISION DE VIGILANCIA:

Se integrará con nueve miembros designados por la Asamblea General. Cada una de las representaciones propondrá el nombramiento de tres miembros.

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

La Comisión de Vigilancia será presidida en forma rotativa, en el orden en que las representaciones que propusieron el nombramien

---

46. Artículo 16° Ley del INFONAVIT de 1986.

to de sus representantes.

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

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

En cuanto se reúna la Asamblea General, los miembros de la Comisión de Vigilancia cuya remoción se haya solicitado quedarán de inmediato suspendidos en sus funciones. ( 47)

#### Atribuciones y Funciones de la Comisión de Vigilancia.

I. Vigilar que la administración de los recursos y los gastos, así como las operaciones, se hagan de acuerdo con las disposiciones de esta Ley y de sus Reglamentos;

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

III. Proponer a la Asamblea y al Consejo de Administración, en su caso, las medidas que juzgue convenientes para mejorar el funcionamiento del Instituto; y

IV. En los casos que a su juicio lo ameriten, citar a la Asamblea General, La Comisión de Vigilancia dispondrá del personal y de los elementos que requiera para el eficaz cumplimiento de sus atribucio-

nes y funciones. (48)

La Comisión de Vigilancia designará a su Auditor Externo que será Contador Público en ejercicio de su profesión, para auditar y - certificar los estados financieros del Instituto. El auditor externo -- tendrá las más amplias facultades para revisar la contabilidad y los documentos de la Institución y podrá sugerir a la Comisión de Vigilancia - las modalidades y reformas que a su juicio convenga introducir, poniendo a su disposición los informes y documentos que requiera el ejercicio de sus atribuciones y funciones.

La Comisión de Vigilancia presentará ante la Asamblea - General, un dictamen sobre los estados financieros de cada ejercicio - social del Instituto, acompañado del dictamen del auditor externo, para cuyo efecto les serán dados a conocer, por lo menos treinta días antes - de la fecha que se vaya a celebrar la Asamblea General correspondiente.

El balance anual del Instituto deberá publicarse dentro - de los treinta días siguientes a la fecha en que sea aprobado por la -- Asamblea General, por lo menos en dos de los diarios que tengan mayor -- circulación.

#### DIRECTOR GENERAL:

Será nombrado por la Asamblea General, a proposición del Presidente de la República. Para ocupar dicho cargo, se requiere ser me-

xicano por nacimiento, de reconocida honorabilidad y experiencia técnica y administrativa.

Atribuciones y Funciones del Director General:

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

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

El Director General podrá otorgar y revocar poderes generales o especiales, pero cuando sean en favor de personas ajenas al Instituto, deberá recabar previamente el acuerdo del Consejo de Administración;

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

III. Ejecutar los acuerdos del Consejo de Administración;

IV. Presentar anualmente al Consejo de Administración, dentro de los dos primeros meses del año siguiente, los estados financieros y el informe de actividades del ejercicio anterior;

V. Presentar al Consejo de Administración, a más tardar el último día de octubre de cada año, los presupuestos de ingresos y de

egresos, el proyecto de gastos y los planes de labores y de financiamientos para el año siguiente;

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

VII. Presentar al Consejo de Administración, para su consideración y en su caso aprobación, los proyectos concretos de financiamiento;

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

IX. Las demás que señale esta Ley y sus disposiciones reglamentarias. (49)

#### DIRECTORES SECTORIALES:

La Asamblea General a propuesta de los representantes de los trabajadores y de los patrones, nombrará a dos Directores Sectoriales, uno por cada sector, que tendrán como función el enlace entre el sector que representan y el Director General.

Los Directores Sectoriales asistirán a las sesiones del Consejo de Administración, con voz, pero sin voto.

El Director General y los Directores Sectoriales no podrán ser miembros de la Asamblea General, del Consejo de Administración, ni de la Comisión de Vigilancia. (50)

---

49. Artículo 23º Ley del INFONAVIT de 1986.

50. Artículo 24º Ley del INFONAVIT de 1986.

LA COMISION DE INCONFORMIDADES Y DE VALUACION:

La Comisión de Inconformidades y de Valuación se integrará en forma tripartita con un miembro por cada representación, designados por el Consejo de Administración, a propuesta de los representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y patrones respectivamente. Por cada miembro propietario se designará un suplente.

La Comisión considerará, sustanciará y resolverá los recursos que promuevan ante el Instituto, los patrones, los trabajadores o sus causahabientes y beneficiarios, en los términos del reglamento correspondiente y con sujeción a los criterios que, sobre el particular, establezca el Consejo de Administración.

La Comisión conocerá de las controversias que se susciten sobre el valor de las prestaciones que las empresas estuvieren otorgando a los trabajadores en materia de habitación, para decidir si son inferiores, iguales o superiores al porcentaje consignado en el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo que 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 salarios de los trabajadores a su servicio".

Y poder determinar las aportaciones que deban entrar al Instituto o si quedan exentas de tal aportación. Una vez tramitadas las controversias en los términos del reglamento respectivo, la Comisión - presentará un dictamen sobre las mismas al Consejo de Administración, - que resolverá lo que a su juicio proceda. (51)

#### LAS COMISIONES CONSULTIVAS REGIONALES:

Las Comisiones Consultivas Regionales se integrarán en forma tripartita y actuarán en las áreas territoriales que señale la -- Asamblea General.

Su funcionamiento se determinará conforme al Reglamento que para tales efectos apruebe la propia Asamblea General. (52)

#### Atribuciones y Funciones de las Comisiones Consultivas Regionales:

I. Seguir al Consejo de Administración, a través del Director General, la localización más adecuada de las áreas y las características de las habitaciones de la región, susceptibles de ser financiadas;

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

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

---

51. Artículo 25° Ley del INFONAVIT de 1986.

52. Artículo 26° Ley del INFONAVIT de 1986.

IV. Las demás de carácter consultivo que les encomiende el Director General. (53)

### C) ORGANISMO.

El Constituyente de 1917 decidió establecer en diversas normas, las garantías que estimó esenciales para asegurar la dignidad en el trabajo, la igualdad de oportunidades y el acceso equitativo a los bienes materiales y culturales. Lo hizo viendo hacia el futuro, pero de acuerdo a las necesidades y los instrumentos de aquella época. Así las disposiciones contenidas en el artículo 123 Constitucional, integran un conjunto de derechos mínimos en favor de los trabajadores que habrían de ser ampliados progresivamente.

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

La clase obrera ha considerado que la solución del problema habitacional de los trabajadores constituye una condición indispen-

---

53. Artículo 27º Ley del INFONAVIT de 1986.

sable 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 al artículo 123 Constitucional.

Se reconoce que el mandato constitucional que nos ocupa, a pesar de que sólo comprende a un número limitado de trabajadores, no ha tenido una realización satisfactoria durante su prolongada vigencia. Esto debe atribuirse, en gran medida, a los obstáculos que la mayoría de las empresas encuentran para afrontar en forma individual, las cargas económicas que supondría dotar de vivienda a todos sus trabajadores.

En tal virtud, se establecieron diversas fórmulas a fin de resolver gradualmente ese problema. Según la Legislación vigente, las empresas que no dispusieran del número suficiente de casas para proporcionar a sus trabajadores, deberían celebrar, con éstos, convenios en los que habrían de establecer las modalidades para el cumplimiento de las obligaciones respectivas. También se previó que, en tanto no se entregaran las habitaciones a los trabajadores, éstos tendrían derecho a percibir una compensación mensual.

El sistema en vigor se apoya preferentemente, en las relaciones obrero- patronales y permite que el cumplimiento del precepto

constitucional vaya haciéndose efectivo mediante acuerdos entre las partes. Dentro de la redacción actual de la fracción XII del artículo 123 - apartado "A" pareció conveniente esta obligación, en vez del establecimiento de normas más rígidas que difícilmente hubiesen podido llevarse a la práctica.

El Gobierno de la República ha insistido reiteradamente en la necesidad de acelerar todos los procesos que concurren a una más justa distribución del ingreso y mejorar sustancialmente el bienestar de la población. Por esta razón, considera indispensable afrontar globalmente el problema de la vivienda e incorporar en los beneficios de una política habitacional a la totalidad de las clases trabajadoras, independientemente de la dimensión de las empresas en que sus miembros laboran o de su ubicación geográfica.

Ello sólo es factible si se establece un sistema más -- amplio de solidaridad social en el que la obligación que actualmente - tienen los patrones respecto a sus propios trabajadores sirva de base a un mecanismo institucional de financiamiento e inversión, de carácter - nacional. Así será posible satisfacer, en el volumen y con la intensidad que se requiere, las demandas de habitación y facilitar, al mismo -

tiempo, el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las empresas.

La coexistencia de negociaciones dotadas de abundantes disponibilidades de capital y poca mano de obra, con otras que poseen recursos financieros escasos y numerosos trabajadores; las diferencias en los niveles de salario; la movilidad ocupacional, y la desigual distribución geográfica de los centros de producción, constituyen obstáculos muy serios para el adecuado cumplimiento de una política efectiva de vivienda, si ésta se aplica exclusivamente en el ámbito de cada empresa.

En cambio, la participación generalizada de todos los patrones del país hará posible la extensión de este servicio a la clase trabajadora en su conjunto, mediante la integración de un Fondo Nacional de la Vivienda que otorgará préstamos al sector obrero para la adquisición, reparación y mejoramiento de sus habitaciones.

Con esto se eliminará, además, la limitación por la que solamente están obligadas, en el interior de las poblaciones, las empresas de más de cien trabajadores a proporcionar a éstos habitaciones. No parece, en efecto, congruente con la política de empleo que se ha trazado el Gobierno de la República, el hacer recaer mayores cargas precisamente en aquellas negociaciones que absorben volúmenes más cuantiosos de mano de obra.

La realización de un plan semejante implica, necesariamente, la reforma del texto constitucional. Se propone iniciar, de este

modo, un nuevo y ambicioso mecanismo de solidaridad social en favor de los trabajadores que opere mediante el reparo de las cargas económicas y la generalización de las obligaciones a escala nacional, en vez del sistema fragmentado e individualizado que existe actualmente.

El Plan comprende no sólo la construcción de vivienda, sino también la regeneración de las actuales y el mejoramiento permanente de las que en adelante se edifiquen. Prevé tanto el aprovechamiento de las zonas ya urbanizadas como el desarrollo de otras futuras mediante la construcción de reservas territoriales. El organismo responsable de la ejecución de este programa podrá coordinarse, además, con otras instituciones públicas a fin de que, dentro de una política integrada, se amplíen los servicios municipales, se desenvuelvan armónicamente las ciudades y se eviten, en lo posible, los traslados de los trabajadores por las largas distancias entre centros de trabajo y sus domicilios.

Un proyecto de esta magnitud permitirá, asimismo, crear fuentes adicionales de trabajo en los sectores más necesitados de la población. Se traducirá igualmente a una mayor demanda de artículos de consumo y alentará todas las actividades económicas, en particular las que se relacionan con la industria de la construcción.

Las acciones que habrán de derivarse de la reforma constitucional parten de la convicción de que las carencias crecientes en materia de vivienda, aceleradas por la expansión demográfica, generen un problema de tales proporciones que no se les puede hacer frente, en

nuestro tiempo, a través de sistemas de arrendamiento o de ayudas parciales, ni confiarse por entero a los convenios que aisladamente celebren entre sí los obreros y los patrones. Se hacía necesaria la adopción de un plan que movilizará recursos masivos durante un período indefinido de tiempo y de un programa financiero de carácter revolvente que permitiera auspiciar, en todas las regiones de la República, una política integral de vivienda.

Estas son las conclusiones a las que se llegó, después de haber recibido los puntos de vista de los factores de la producción.

El plan que se ha formulado y que exige la reforma de la fracción XII del Apartado "A" del artículo 123 de la Constitución, recoge, pues, una petición coincidente de las organizaciones de trabajadores y empresarios que, de este modo, han mostrado su visión del futuro y su espíritu de legislación nacional.

Se ha considerado conveniente declarar 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. Así se afirmará, en una institución tan importante como lo que se pretende crear, el espíritu de nuestra legislación laboral que busca la participación conjunta de las empresas y los trabajadores en cuestiones que vitalmente les atañen.

Dicha ley reglamentaría regularía las formas y procedimientos conforme los cuales los trabajadores podrían adquirir las habitaciones y crearía los organismos necesarios para que puedan resolverse, en la práctica, los problemas que habrán de presentarse. En particular, los que supone la coordinación, el financiamiento de los programas de construcción y su justa distribución entre las clases laborales.

La modificación constitucional que se propone corresponde a una evolución del Derecho Social que tiende a garantizar las condiciones mínimas de bienestar para la población mediante sistemas de solidaridad más que a través de la exigencia directa de una empresa determinada.

Se considera, no obstante, que deberían conservarse en el nuevo texto de la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 -- Constitucional, las obligaciones consignadas para las empresas que se encuentran fuera de las localidades urbanas en el sentido de establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad, ya que de lo contrario, se hubieran afectado otras disposiciones legislativas y realidades sociales, porque se estimó presente mantener vigentes los derechos respectivos de los trabajadores frente a empresas cuya ubicación geográfica los coloca en situaciones particulares.

Se pensó en aquello que no fuera estrictamente indispensable modificar, se mantuviera la relación original de la fracción relativa, en señal de respeto al Constituyente de 1917.

Con las soluciones a que dará lugar esta reforma habrán de lograrse sólidos avances del programa social de la Revolución Mexicana. A un sistema limitativo sucederá otro generalizado; mecanismo que - prevenían originalmente la dotación en renta de las habitaciones serán - reemplazados por otras que las otorgarán en propiedad y un sistema individualizado de obligaciones será sustituido por otro más dinámico y -- equitativo, que repose sobre la construcción de los patrones.

Finalmente, se habrá encontrado una fórmula de crecimiento económico que amplíe automáticamente la redistribución de los beneficios de la riqueza y creando una institución perdurable y de grandes alcances, capaz de hacer frente a los requerimientos del porvenir.

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

Esta es la razón por la que el Instituto se define conforme a la Ley General para la Vigilancia y Control de Organismos Descendralizados y Empresas de Participación Estatal, se adecuó a lo que establece el artículo 2° de dicho Reglamento, en virtud de ser un organismo de carácter de seguridad social cuyo patrimonio se integra con la apor-

tación que hace el patrón del 5% sobre el salario del trabajador como lo establece el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo, dicho organismo encuentra su fundamento en la Ley del INFONAVIT y que fue creado por el Congreso de la Unión en los términos del artículo 73 fracción X Constitucional.

Por otra parte, si bien la tutela de los derechos de los trabajadores en la relación obrero-patronal corresponde inicialmente a sus organizaciones, cuando se establece un sistema generalizado y obligatorio, compete al Estado el deber de implantar los mecanismos que permitan la adecuada protección de las garantías de todos los trabajadores, vigilar su cumplimiento y vigilar las instituciones correspondientes.

Las instituciones de la República promueven la participación de los factores de la población en la administración de organismos públicos cuyo funcionamiento directamente les afecta. Tendencia consecuente con el espíritu del artículo 123 Constitucional que, sin detrimento de su carácter tutelar de los derechos de los trabajadores, propicia el equilibrio y la armonización de los factores de la producción. Existe en efecto, una tradición jurídica en nuestro país que vincula democráticamente a los sectores de actividad económica en las instituciones del Derecho Social, particularmente las relaciones con el trabajo.

La experiencia adquirida justifica plenamente estas fórmulas de administración tripartita y autoriza a considerarlas como eficaces y dignas de mayor extensión.

Tal es el caso, entre otros, del Instituto Mexicano del Seguro Social, la Comisión de los Salarios Mínimos y los Tribunales Laborales. Instituciones todas, que han venido desarrollando una práctica efectiva de participación y de diálogo entre los factores de la producción y afirmando, por ende, nuestro principio de convivencia, y han correspondido al propósito superior de la comunidad nacional, que busca simultáneamente la creación de fuentes de riqueza y la más justa distribución del ingreso.

#### **D) CARACTERISTICAS:**

En virtud del precepto constitucional a cuya reglamentación corresponde la presente iniciativa, determina que en esta Ley deben de regularse las formas y procedimientos conforme las cuales los trabajadores puedan adquirir en propiedad habitaciones, dicha Ley establece un régimen flexible que, tomando debidamente en cuenta la equidad en la aplicación de los recursos y su adecuada distribución geográfica, permite al Instituto asignado al otorgamiento de los diversos tipos de créditos que puede conceder, considerando entre otros elementos de juicio, la procedencia de las aportaciones, la demanda y las necesidades de habitación en las diversas zonas del país y la factibilidad de realizar los proyectos correspondientes.

Con atención al carácter financiero del organismo, su control y vigilancia quedan encomendados a la Comisión Nacional Bancaria

y de Seguros y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La primera deberá intervenir y vigilar la contabilidad del Instituto y sus operaciones se ajusten a las normas establecidas, informando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de las irregularidades que a su juicio encuentre, para que se corrijan. Esta Secretaría deberá opinar sobre los valores de renta fija en que el Instituto pueda invertir transitoriamente sus recursos, aprobar los financiamientos que reciba y vigilar que sus programas financieros anuales no excedan a sus presupuestos de ingresos corrientes y a los financiamientos que se le concedan.

La presente Ley establece un sistema de recursos para solucionar las posibles controversias que puedan surgir con el funcionamiento del Instituto.

En primer lugar se instituye un recurso de inconformidad para resolver cualesquier acto del Instituto que lesionen a los trabajadores y a sus beneficiarios o a los patrones.

El Instituto tiene carácter tripartita y juzga oportuno recoger las opiniones y los estudios elaborados por los organismos de trabajadores y patrones a fin de utilizarlos ampliamente en su redacción.

La presente Ley recoge aspiraciones legítimas de los sectores y que, como deberá hacerlo en adelante el Instituto, los armoniza conforme al interés superior de la comunidad, contiene los preceptos que se consideraron indispensables para normar el funcionamiento administra-

tivo del Instituto. Deliberadamente no se ha precisado con detalle algún procedimiento que deberá ser orientado, necesariamente, por la experiencia y que será, por consiguiente, objeto de normas internas que irán poniendo en vigor los órganos de la Institución.

El Instituto deberá por otra parte, atender cuestiones cuya naturaleza evolucionará con el tiempo y se pensó por ello organizarlo con la flexibilidad suficiente para que pueda resolverlas de una manera práctica.

Como otra de sus características es que impone a los patrones las siguientes obligaciones:

I. Inscribirse e inscribir a sus trabajadores el Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. En caso de omisión, los trabajadores pueden acudir a solicitar su inscripción o el INFONAVIT puede inscribirlos sin que medie solicitud, si en ninguno de los anteriores casos se releve a los patrones de su obligación ni se les exima de las sanciones en que hubiere incurrido.

II. Efectuar las aportaciones.

III. Hacer y enterar los descuentos para el pago de abonos de créditos otorgados por el INFONAVIT.

A las dos últimas obligaciones se les dió el carácter de fiscales, estableciéndose que deben cumplirse bimestralmente, en las formas fiscales para tal efecto aprobadas, por conducto de las oficinas receptoras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de las Instituciones autorizadas por ésta (arts. 29, 30 a 33, 35 y 39 Ley del INFONAVIT).

La Ley del INFONAVIT en los términos de la Ley Federal del Trabajo señala los casos en que se procede la entrega de los depósitos, y fija como plazo de prescripción de los derechos de los trabajadores titulares de sus depósitos, sus causahabientes o beneficiarios, el de cinco años (art. 37, 40 y 41).

La Ley del INFONAVIT establece que los créditos a los -- trabajadores se concederán a una tasa de interés del 4% anual sobre saldos insolutos y a plazo de 10 a 20 años, lo que se fortalece con la disposición que otorga a los trabajadores una prórroga sin causa de intereses, hasta 12 meses, para que durante la vigencia del crédito no resulten perjudicados por una eventual suspensión o separación de un trabajo --- (arts, 41 y 44)

La Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda - para los Trabajadores es un organismo de carácter fiscal autónomo, facultado así para determinar en caso de incumplimiento el importe a las obligaciones patronales y las bases para su liquidación y cobro, señalando que el cobro y ejecución estará a cargo de la Oficina de Hacienda que corresponda, con sujeción a las normas establecidas en el Código Fiscal de la Federación (art. 30).

La Ley del INFONAVIT habla del vencimiento anticipado de los créditos en los casos en que los deudores, sin consentimiento del - INFONAVIT, enajenen las viviendas, graven los inmuebles que garanticen el pago de los créditos o incurran en alguna de las causales de rescisión en

el contrato respectivo (art. 49).

En atención del carácter financiero del INFONAVIT, se encomienda su control y vigilancia a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que se le excluye de la aplicación de la Ley para el control de Organismos --- Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (art. 66).

Instituye un recurso optativo de inconformidad para resolver cualesquier acto del Instituto que lesione a los trabajadores o a los patrones, y establece tres tipos de infracciones que son las siguientes:

- I. Las que se cometen a la Ley en cuanto a tal;
- II. Las relativas al incumplimiento de cargas fiscales; y
- III. Las que tipifica como delitos penales. (arts.55 al 58).

El Instituto podrá inscribir a sus trabajadores sin previa gestión de éstos o de los patrones (art.33).

El Instituto vigilará que los créditos y financiamientos que otorgue, se destinen al fin para lo que fueron concedidos (art. 50).

El Instituto no podrá intervenir en la administración, operación o mantenimiento de conjuntos habitacionales, ni sufragar los gastos correspondientes a estos conceptos. Sin embargo, actuará como receptor del descuento del 1% de salario conforme a lo dispuesto en los artículos 97 y 110 de la Ley Federal del Trabajo y 29, fracción III de -

la Ley del INFONAVIT, que se destinarán a la administración, operación y mantenimiento de los conjuntos habitacionales en los términos que fije - el Reglamento correspondiente. Para este efecto, el Instituto podrá en disposición de la persona física o moral que corresponda conforme a dicho Reglamento las cantidades recaudadas.

#### **E) FINALIDAD:**

El sistema financiero se estructura conforme el régimen previsto en la Constitución, dentro del cual los recursos del Instituto deberán destinarse al otorgamiento de créditos a los trabajadores titulares de depósitos, para la adquisición, construcción, reparación, ampliación o mejoras de habitaciones o para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos, así a la concesión de créditos a promotores o constructores, destinados a la edificación de conjuntos habitacionales, cuyas viviendas sean adquiridas en propiedad por los trabajadores.

El Instituto que se pretende crear tiene, sin duda alguna, características novedosas; aunque en la formulación del proyecto se tomaron en cuenta diversas experiencias institucionales. Se estimó asimismo, que tanto el origen constitucional del organismo, como las necesidades - específicas a las que habrá de hacer frente, obligan a dotarlo de normas, en muchos casos originales.

La expedición de este instrumento viene a complementar en la esfera legislativa, la creación de las bases institucionales para afron

tar globalmente el problema de la vivienda de los trabajadores en los términos previstos por la reforma a la fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional.

Se trata de establecer un sistema de solidaridad social que conjugue la obligación de todos los patrones de la República y sume igualmente los derechos de todos los trabajadores para resolver con posibilidad de éxito, un problema que se consideraba de muy difícil solución si se le hacía frente, como estaba previsto hasta ahora, en el ámbito de cada empresa.

Dicha reforma creó además, el Fondo Nacional de la Vivienda con recursos aportados por las empresas 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 viviendas cómodas e higiénicas.

La obligación a contribuir a este fondo por parte de los patrones, así como las modalidades mediante las cuales habrá de excederse la posibilidad de que los trabajadores adquieran sus habitaciones.

También se pretende facilitar el cumplimiento de la reforma constitucional que ha propuesto por el establecimiento de normas claras, de carácter sustantivo, que fijen los derechos y las obligaciones que a las partes corresponden, previendo que las cuestiones relativas a la organización y funcionamiento del fondo, se precisen en una Ley específica.

Las características fundamentales a las reformas que se proponen en relación con las disposiciones de la Ley en vigor son las siguientes:

a) Se hace extensivo el derecho a que se les proporcionen habitaciones a los trabajadores temporales y eventuales y que únicamente confiere ese derecho a los trabajadores de planta con una antigüedad de un año, por lo menos.

b) Se establece que la totalidad de las aportaciones que hagan las empresas al Fondo Nacional de la Vivienda se destinarán a la construcción de depósitos en favor de los trabajadores. Esta prestación viene a sustituir el sistema de contratación fragmentaria y a nivel de cada empresa que establece la Ley vigente.

Cuando las habitaciones se construyan para que sean adquiridas por los trabajadores deberá determinarse, en cada convenio, la aportación de la empresa, y la forma de financiamiento para completar el costo de la construcción, el que deberá ser pagado por los trabajadores con las modalidades que convengan las partes.

Con la reforma de la fracción II, Apartado "A" del artículo 123 Constitucional, los trabajadores dispondrán de una aportación fija y permanente que las empresas harán a su favor y tendrán acceso a créditos que les serán otorgados por el organismo que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.

Las organizaciones de los trabajadores consideraron que

esta prestación, que a la vez proporcionan los recursos necesarios para el financiamiento de habitaciones y constituye un fondo de ahorro para los trabajadores y sus beneficiarios, sustituye con ventaja la compensación por diferencia de renta que establece el artículo 151 de la presente Ley, dicha compensación queda sujeta a las eventualidades de un convenio entre las partes y no cumple una finalidad de habilitar al trabajador para adquirir su casa en propiedad.

Se consideró conveniente determinar un tope máximo para el pago de las contribuciones, que será el equivalente a diez veces el salario mínimo general en las zonas de que se trate. De ese modo, los trabajadores de salarios más altos estarán incorporados al régimen, pero los patrones no tendrán obligación de cotizar por ello más allá del límite establecido, que variará gradualmente a la elevación de los salarios mínimos y no hará por consiguiente necesario que se propongan reformas sucesivas a la ley por este concepto. Además se obtendrá que el financiamiento que los trabajadores podrán recibir de este fondo no alcance cuantías tales que exedan de su finalidad.

El mecanismo financiero que se pondrá en marcha, contribuirá a incrementar la actividad económica del país e irá formando, a lo largo de los años, un valioso patrimonio constituido en favor de los trabajadores, lo que representa una destacada conquista en la política social de la Revolución Mexicana.

Hechas las anteriores consideraciones el Ejecutivo a mí

cargo estima que la creación del Instituto constituye un paso firme, dotado de una enorme potencialidad para resolver eficazmente el problema de la vivienda, tal como se lo propuso en su programa de trabajo el Gobierno de la República.

Desde las primeras jornadas en que se solicitó la confianza de los mexicanos para constituirse, por su mandato, en el coordinador de los esfuerzos nacionales, se reiteró que los trabajadores de México tenían derecho a una morada familiar digna.

Durante varios meses de diálogo y de trabajo, después de haber analizado las experiencias acumuladas en años anteriores, de haber escuchado la opinión de los sectores más interesados y de los técnicos en la materia, el Ejecutivo Federal tomó la determinación de proponer al Poder Legislativo las reformas adecuadas a los instrumentos jurídicos vigentes, a fin de emprender con mayor vigor la resolución de uno de los problemas fundamentales que aquejan a la comunidad mexicana.

De esta manera encontramos que el Instituto tiene por objeto:

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

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

a) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas;

b) La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones; y

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

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

IV. Lo demás a que se refiere la fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional y del Título Cuarto, Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo, así como lo que esta Ley establece. (art.3)

El Instituto cuidará que sus actividades se realicen dentro de una política integrada de vivienda y desarrollo urbano.

Para ello podrá coordinarse con otros organismos públicos. (art. 4)

Respecto al patrimonio del Instituto, se propone se integre con el propio Fondo Nacional de la Vivienda, de acuerdo a los lineamientos que establece el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que establecerá la Ley Federal del Trabajo, de aprobarse las reformas propuestas a ese H. Congreso por el Ejecutivo Federal, con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal, con los bienes y derechos que ontenga de las inversiones de todos los recursos.

El patrimonio del Instituto se integra de la siguiente manera:

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

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

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

IV. Con los rendimientos que obtenga de la inversión de los recursos a que se refieren las fracciones II y III. (art. 5º)

Los recursos del Instituto se destinarán:

I. Al otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor en el Instituto. El importe de estos créditos deberá aplicarse:

a) A la adquisición en propiedad de habitaciones;

b) A la construcción, reparación, ampliación o mejoras de habitaciones; y

c) Al pago de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores;

II. Al financiamiento de la construcción de conjuntos de

habitaciones para ser adquiridas por los trabajadores, mediante créditos que les otorgue el Instituto.

Estos financiamientos sólo se concederán por concurso - tratándose de programas habitacionales aprobados por el Instituto y que se ajusten a las disposiciones aplicables en materia de construcción.

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

Los trabajadores tienen derecho a ejercer el crédito que se le otorgue, en la localidad que designen;

III. Al pago de los depósitos que les corresponda a los trabajadores en los términos de la Ley;

IV. A cubrir los gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto, en los términos del artículo 10° fracción VI;

V. A la inversión en inmuebles estrictamente necesarios para sus fines; y

VI. A las demás erogaciones relacionadas con su objetivo. (art. 42)

El Instituto deberá mantener en efectivo o en depósitos bancarios a la vista las cantidades estrictamente necesarias para la rea-

lización de sus operaciones diarias. Los recursos del Fondo Nacional, - en tanto se aplican a los fines señalados en el artículo anterior, deberán mantenerse en el Banco de México, S.A., invertidos en valores gubernamentales de inmediata realización. (art. 43)

En la aplicación de los recursos se considerarán, entre otras, las siguientes circunstancias:

I. La demanda de habitación y las necesidades de vivienda, dando preferencia a los trabajadores de bajos salarios, en las diversas regiones o localidades del país;

II. La factibilidad y posibilidades reales de llevar a cabo construcciones habitacionales;

III. El monto de las aportaciones al Fondo provenientes de las diversas regiones y localidades del país; y

IV. El número de trabajadores en las diferentes regiones o localidades del Territorio Nacional. (art. 46)

Las relaciones de trabajo entre el Instituto y su personal, se registrarán por las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.

Con el fin de que los recursos del Instituto se inviertan de conformidad con lo que dispone la presente Ley, el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, tendrá las siguientes facultades:

I. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vigilará que los programas financieros anuales del Instituto no excedan a los -

presupuestos de ingresos corrientes y de los financiamientos que reciba el Instituto. Dichos financiamientos deberán ser aprobados previamente por la Secretaría; y

II. La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, aprobará los sistemas de organización de la contabilidad y auditoría interna del Instituto y tendrá acceso a dicha contabilidad, pudiendo verificar los asientos y operaciones contables correspondientes. La propia Comisión vigilará que las operaciones del Instituto se ajusten a las normas establecidas y a las sanas prácticas, informando al Instituto y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de las irregularidades que pudiera encontrar para que se corrijan.

En virtud de lo anterior no son aplicables al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores las disposiciones de la Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Decentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Las obligaciones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos a que se refiere el artículo 29 de la Ley del INFONAVIT, así como su cobro, tienen el carácter de fiscales.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en su carácter de organismo fiscal autónomo, está facultado, en los términos del Código Fiscal de la Federación, para determinar en caso de incumplimiento el importe de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos, señalar las bases para la liquidación, fi-

Jados en cantidad líquida, requerir su pago y determinar los recargos que correspondan.

Los pagos que deban efectuarse conforme a lo señalado se harán en las oficinas del propio Instituto o en las de las sociedades nacionales o instituciones de crédito que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El cobro y ejecución de los créditos no cubiertos estarán a cargo de la Oficina Federal de Hacienda que corresponda, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación. (art. 30)

Los créditos de los trabajadores a que se refiere la - fracción I del artículo 42, devengarán un interés del 4% anual sobre - saldos insolutos y se otorgarán a un plazo no menor de 10 años ni mayor de 20 años.

Los financiamientos señalados en la fracción II del artículo 42 se otorgarán a la tasa de interés que fije la Asamblea General y a un plazo de dieciocho meses. (art. 44)

Para los efectos de lo previsto en el artículo 149 de la Ley Federal del Trabajo, la signación de los créditos y financiamientos del Instituto, se hará conforme a criterios que tomen debidamente en cuenta la equidad en la aplicación de los mismos y su adecuada distribución entre las distintas regiones y localidades del país.

Con sujeción a dichos criterios y en su caso, a las normas generales que establezca la Asamblea General, el Consejo de Administración determinará las cantidades globales que se asignen a las distintas regiones y localidades del país y dentro de esta asignación, al financiamiento de:

- a) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas;
- b) La construcción, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones;
- c) El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores, y
- d) La adquisición de terrenos para que se construyan en ellos viviendas o conjuntos habitacionales destinados a los trabajadores. (art. 45)

Para otorgar y fijar los créditos a los trabajadores, en cada región o localidad, se tomarán en cuenta el número de miembros de la familia de los trabajadores, el salario y el ingreso conyugal si hay acuerdo por los interesados y las características y precio de venta de las habitaciones disponibles. Para tal efecto, se establecerá un régimen por el Instituto para establecer los créditos.

Dentro de cada grupo de trabajadores en una clasificación semejante, si hay varios con el mismo derecho, se asignarán entre éstos los créditos individuales mediante un sistema de sorteos ante Notario Público.

En los lugares donde haya delegado o comisiones consultivas, el sorteo se realizará con las asistencias de éstos. (art. 47)

Con anticipación a los requisitos que fije la Asamblea General, el Consejo de Administración determinará: los montos máximos de los créditos que otorgue el Instituto, la relación de dichos montos con el salario de los trabajadores acreditados, la protección de los préstamos, así como los precios máximos de venta de las habitaciones cuya adquisición o construcción pueda ser objeto de los créditos que otorgue el Instituto. (art. 48)

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

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

En el caso del párrafo anterior, las cantidades que hayan cubierto los trabajadores hasta la fecha en que se desocupe la vivienda, se aplicarán a favor del Instituto a título de pago por el uso de la propia vivienda. (art. 49)

El Instituto vigilará que los créditos y los financiamientos que otorgue, se destinen al fin para los que fueron concedidos.

Las controversias entre los patrones y el Instituto, una vez agotado el recurso de inconformidad o acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación. (art. 54)

El Instituto sólo podrá realizar las inversiones en los bienes muebles e inmuebles estrictamente para el cumplimiento de sus fines.

En caso de adjudicación o de recepción de pago, los bienes inmuebles, el Instituto deberá venderlos en el término de seis meses. (art. 65)

Los remates que obtenga el Instituto en sus operaciones, no estarán sujetos al impuesto sobre la renta ni a la participación de los trabajadores a las utilidades de las empresas. (art. 63)

CAPITULO IV

DEVOLUCION DEL FONDO DE AHORRO O CONTINUACION  
VOLUNTARIA EN EL REGIMEN DEL INFONAVIT.

- A) LEY DEL INFONAVIT DE 1972.
- B) LEY DEL INFONAVIT VIGENTE.
- C) EL SEGURO DE INCAPACIDAD TOTAL PERMANENTE O  
POR MUERTE DEL TRABAJADOR.
- D) PROYECTO DE REFORMA AL ARTICULO 59 DE LA LEY DEL  
INFONAVIT VIGENTE.
- E) PRESCRIPCION.

CAPITULO IV.- DEVOLUCION DEL FONDO DE AHORRO O  
CONTINUACION VOLUNTARIA EN EL REGIMEN  
DE LA LEY DEL INFONAVIT.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores procura mantener los servicios de seguridad social a todos aquellos individuos que dejen de prestar sus servicios a una empresa, así como a los jubilados, siempre y cuando lo deseen, con la finalidad de cumplir con los objetivos que se han propuesto en la rama indicada.

Un gran número de trabajadores que han dejado de prestar sus servicios a una empresa, o de jubilados, tienen interés de continuar voluntariamente dentro del régimen del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, con el fin de obtener las prestaciones que la ley de la materia señala.

El establecimiento de nuevos marcos jurídicos nos permite ampliar y consolidar la política de seguridad social, asimilando cada vez más, a un mayor número de mexicanos, a los beneficios que otorga el progreso económico y social del país.

Estos motivos hacen necesario establecer la posibilidad de incorporarse al Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, por lo que se ha tenido a bien expedir el Reglamento para la Continuación Voluntaria dentro del Régimen del Instituto Nacional de la Vivienda para los trabajadores.

Con el fin de facilitar la continuación voluntaria en el régimen obligatorio, se dispone que quienes dejen de pertenecer a dicho régimen pero deseen ser protegidos por él, se autoriza la inscripción en el mismo grupo de salario a que pertenecía el asegurado en el momento de la baja o en el grupo inmediato inferior o superior, para establecer con esta última alternativa, la posibilidad de que las personas cuyos - nuevos ingresos se los permita, queden registrados en el grupo inmediato superior al que tenían antes de ser dados de baja, con lo que sus prestaciones económicas serán de mayor cuantía.

La incorporación voluntaria al régimen obligatorio constituye una significativa innovación, ya que viene a crear el marco legal necesario para incorporar al Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, a numerosos grupos y personas que hasta la fecha, no han podido disfrutar de los beneficios que ofrece el sistema.

Se abre la posibilidad de que, en tanto se expidan los Decretos respectivos, quedan protegidos por el régimen de continuación voluntaria los trabajadores domésticos, los de industrias familiares y los trabajadores independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y otros trabajadores no asalariados, los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, así como los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio.

Para facilitar la continuación voluntaria de los trabajadores en industrias familiares y de los independientes, se dispone que

esta podrá hacerse en forma individual a solicitud expresa del sujeto interesado.

También será posible llevarla a cabo por medio de las - empresas, instituciones de crédito o autoridades con quienes tengan establecidas relaciones comerciales o jurídicas derivadas de su actividad, las que, dado el caso, quedarán obligadas a la retención y entrega de - las cuotas correspondientes en los términos de los convenios relativos.

Por lo que respecta a los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, se determina en tanto no se expidan los Decretos relativos, su incorporación voluntaria se hará a solicitud del interesado y que, aceptada ésta, el patrón quedará sujeto a - las obligaciones y tendrá derecho a todas las prestaciones de los ramos de los seguros que establece la Ley del Seguro Social. Asimismo cubrirán íntegramente las cuotas obrero-patronales, cotizando en un grupo de salario superior al que corresponda a su trabajador de más alto ingreso.

En lo relativo a la inscripción de las personas que empleen la Federación, los Estados y los Organismos o Instituciones Descendralizadas que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes como sujetos de seguridad social, se determinará que su incorporación al régimen de continuación voluntaria se llevará a cabo a solicitud de la autoridad respectiva.

La continuación voluntaria de nuevos grupos al régimen

obligatorio se prevé sobre las bases de lograr un equilibrio entre el tipo de prestaciones a concederse y la cotización necesaria, aprovechando para ello, principios comprobados de compensación de los riesgos que operan en grandes conjuntos y sin efectuar los derechos de otros - asegurados.

Se examina en los títulos anteriores el objeto del Fondo Nacional de la Vivienda, y vistos los beneficios que de él se desprenden para la clase trabajadora, resulta interesante comentar el derecho que tiene el trabajador a la continuación voluntaria dentro del régimen del INFONAVIT.

La Continuación Voluntaria de los trabajadores dentro - del Régimen del Instituto termina:

- a) Por la existencia de una nueva relación laboral;
- b) Por declaración expresa del Instituto, firmada por el interesado;
- c) Porque se dejen de constituir depósitos durante un período de seis meses; y
- d) Por muerte del interesado.

A los trabajadores que se jubilen se les aplicará en lo conducente, y conforme a lo que establezca el reglamento respectivo, y lo dispuesto en los artículos 59 y 60 de la Ley del INFONAVIT. En el caso de que opten por permanecer 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 aportación y entregas de descuento establece la Ley. (art. 61)

Las personas sujetas a la continuación voluntaria del régimen deberán efectuar el pago de sus aportaciones, abonos al crédito y, en su caso, cuota del 1% para administración, operación y mantenimiento del conjunto de que se trate, por conducto de las oficinas previstas en la Ley del Instituto. (54)

El entero de las aportaciones, abonos y cuotas de mantenimiento, en su caso, de los trabajadores sujetos al régimen voluntario se hará directamente por los interesados utilizando las formas que autorizan la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Instituto.

Dichas dependencias recabarán el parecer del Instituto Mexicano del Seguro Social en lo que se refiere a las formas destinadas específicamente al cumplimiento de las obligaciones que se generen a cargo de dicho Instituto, por aplicación del artículo 61 del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. (55)

El trabajador que opte por la continuación voluntaria dentro del régimen del Instituto deberá satisfacer los siguientes requisitos:

I. Presentar la solicitud que para el efecto le proporcione

---

54. Disposiciones Legales, "Reglamento para la Continuación Voluntaria dentro del Régimen del INFONAVIT", Sexta Edición, México, 1986, Art. 8º.

55. Reglamento para la Continuación Voluntaria dentro del Régimen del INFONAVIT, Art. 9º.

en forma gratuita el Instituto dentro de un plazo de seis meses, contados a partir de la fecha en que haya dejado de existir la relación laboral en los términos del artículo 41 de la Ley del Instituto o contados a partir de la fecha en que se haya concedido la jubilación por cualquiera de las causas señaladas en el artículo 2º de este Reglamento;

II. Declarar ante el Instituto que ha dejado de estar - sujeto a una relación laboral en los términos del artículo 41 de la Ley del propio Organismo.

En caso de jubilación deberá de anexarse a la solicitud una declaración en la que conste la fecha y causa de jubilación, el monto de la misma y periodicidad de pago. Esa declaración deberá ser entregada al jubilado por la institución que le haya concedido la jubilación, en un plazo no mayor de quince días contados a partir de la fecha en que el trabajador la haya solicitado por escrito. Cuando la jubilación sea pagada directamente por el patrón o patrones, éste o éstos tendrán la obligación de entregarla al trabajador en la forma y términos antes indicados;

III. Tener constituidos depósitos a su favor en el Instituto; y

IV. Mostrar la constancia de la clave de su registro de conformidad con el artículo 34 de la Ley del Instituto. (56)

La solicitud deberá contener los siguientes datos:

- I. Nombre completo del solicitante;
- II. Registro Federal de Contribuyentes del Trabajador;

---

56. Artículo 3º del Reglamento para la Continuación Voluntaria dentro del Régimen del INFONAVIT.

III. Domicilio actual del solicitante;

IV. Nombre y domicilio del patrón al que prestó sus servicios, así como el número de registro federal de contribuyentes, y el número de expediente del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores del propio patrón;

V. Relación del salario integrado, en los términos del artículo 143 de la Ley Federal del Trabajo, del trabajador en los últimos seis meses en que prestó sus servicios; y tratándose de los jubilados, el monto y periodicidad de la pensión que reciban, en caso de que no opten por pagar sus aportaciones con base en su salario integrado - promedio de los últimos seis meses en que prestaron servicios;

VI. Fecha en que se formula;

VII. Firma del interesado en caso de que no sepa firmar, su huella digital y la firma, nombre y domicilio de quien suscriba la - solicitud a su ruego;

VIII. Manifestación de si ha sido acreditado por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. (57)

El interesado entregará la solicitud y la declaración - respectiva al el Instituto recogiendo el duplicado debidamente sellado.

Cuando los interesados dejen de estar sujetos a la continuación voluntaria en el régimen del Instituto, ellos o sus beneficiarios tendrán derecho a la entrega de sus depósitos y a la cantidad adicional, cuando así proceda, en los términos de la Ley Federal del Trabajo

---

57. Artículo 4º del Reglamento para la Continuación Voluntaria dentro del Régimen del INFONAVIT.

y de la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y sus reglamentos. (58 )

Cuando un trabajador deje de ser sujeto del régimen del Instituto y hubiera recibido un crédito del mismo, podrán variarse las condiciones de amortización de dichos créditos en los términos del contrato respectivo, siempre y cuando no sean en perjuicio del trabajador y conforme a las previsiones del instructivo correspondiente. (59 )

El sistema de continuación voluntaria dentro del régimen del Instituto ofrece al trabajador las siguientes ventajas:

I. Para un trabajador a quien ya se asignó un crédito:

a) Seguirá incrementando su Fondo de Ahorro con sus propias aportaciones del 5% sobre el promedio del salario que haya obtenido devegando durante los últimos seis meses en que prestó servicios a un patrón sujeto al régimen del INFONAVIT.

b) Seguirá amortizando su crédito con los intereses del 4% anual sobre saldos insolutos.

II. Para un trabajador con crédito en proceso de asignación:

a) Seguirá incrementando su Fondo de Ahorro en los términos ya mencionados en el primer inciso del punto anterior.

b) Podrá continuar el trámite de otorgamiento de su crédito conforme a los criterios establecidos en el INFONAVIT.

c) Si se le concede el crédito, se le aplicará la tasa

---

58. Artículo 12° del Reglamento para la Continuación Voluntaria dentro del Régimen del INFONAVIT.

59. Artículo 13° del Reglamento para la Continuación Voluntaria dentro del Régimen del INFONAVIT.

de interés del 4% sobre saldos insolutos.

III. Para un trabajador sin crédito otorgado, ni en proceso de asignación:

- a) Seguirá incrementando su Fondo de Ahorro, en los términos marcados en el primer inciso del punto I.
- b) Participará en los procesos de asignación de créditos.
- c) En caso de otorgarle un crédito, lo amortizará con el interés del 4% anual sobre sueldos insolutos, al igual que los trabajadores que estén bajo el régimen del INFONAVIT.

El régimen de continuación voluntaria dentro del régimen del Instituto se termina:

- I. Por la existencia de una nueva relación laboral;
- II. Por declaración expresa al Instituto firmada por el interesado;
- III. Porque se dejen de constituir los depósitos durante un periodo de seis meses; y
- IV. Por muerte del interesado.

#### **A) LEY DEL INFONAVIT DE 1972.**

Se otorgó a los trabajadores derecho para solicitar y-- obtener información directa del Instituto o a través del patrón al que preste sus servicios, sobre el monto de las aportaciones a su favor, así como de los descuentos hechos a su salario para cubrir abonos de capital

e intereses correspondientes a los créditos que le haya otorgado el Instituto. (art. 34)

Las aportaciones en favor de cada trabajador, se acreditarán en la forma que determine el Instructivo que expida el Consejo de Administración.

Los trabajadores tienen derecho en todo tiempo a que los patrones exhiban ante el Instituto los comprobantes respectivos. (art. 38)

Determina que los depósitos constituidos en favor de los trabajadores se hacen a un plazo fijo de diez años, y estarán exentos de toda clase de impuestos, los derechos de los trabajadores titulares de depósitos constituidos en el Instituto o de sus causahabientes o beneficiarios, prescribirán en un plazo de cinco años. (arts. 36 y 37)

Las aportaciones y las entregas de los descuentos, a que se refiere el artículo 29 de la presente Ley se harán por conducto de las oficinas receptoras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de las autorizadas por esta.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público entregará al Instituto, en un plazo no mayor de quince días, el importe total de las recaudaciones efectuadas. (art. 39)

Las bases a que se sujeta y los casos en que procede su entrega. El artículo 141 de la Ley Federal del Trabajo dice que las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda son gastos de previsión social

de las empresas y se aplicará en su totalidad a constituir depósitos en favor de los trabajadores que se sujetarán a las bases siguientes:

I. Cuando un trabajador reciba financiamiento del Fondo de la Vivienda, el 40% del importe de sus 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 recuperado el crédito otorgado a un trabajador, se continuará aplicando el total de sus aportaciones empresariales para integrar un nuevo depósito a su favor.

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

V. Cuando un 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 a que se refiere el artículo 139 de la Ley Federal del Trabajo.

VI. En el caso de que los trabajadores hubieren recibido crédito hipotecario, la devolución de los depósitos se hará con deducción de las cantidades que se hubieren aplicado al pago de créditos hipotecarios en los términos de las fracciones I y II antes citadas.

De la disposición antes transcrita podemos deducir diferentes consecuencias jurídicas:

PRIMERO.- En cuanto al contenido obligacional que implican los depósitos en favor de los trabajadores .

Al respecto podemos afirmar que al no existir depositantes sino beneficiarios de una disposición legal, no existe obligación de retribuir al depositario ni de indemnizarlo por los gastos en que necesite incurrir para la conservación de los bienes objeto de los depósitos.

Cabe hacer la observación de que indirectamente si se remunera al depositario, ya que de conformidad con el artículo 35 de la Ley del INFONAVIT, las aportaciones constituyen depósitos en dinero "sin causa de intereses" a favor de los trabajadores, depósitos que en los términos de los artículos 42 y 43 de la misma Ley, deberán mantenerse en el Banco Mexicano, S.A., invertidos en valores gubernamentales de inmediata realización (valores que sí producen intereses), excepción hecha de las cantidades estrictamente necesarias para la realización de sus operaciones diarias, de las que se apliquen a la entrega de depósitos, a la inversión en inmuebles estrictamente necesarios, o a cubrir los gastos de administración, operación y vigilancia, no debiendo exceder éstos últimos del uno y medio por ciento de los recursos totales que maneje.

En cuanto al depositario, quien por disposición constitucional es el INFONAVIT, tiene las obligaciones propias de los deposti-

tarios contractuales, excepción hecha por lo que se refiere a la entrega de los depósitos y a los casos de terminación de los mismos, que se regirán por las disposiciones legales que al respecto existen.

SEGUNDO.- En cuanto a la finalidad y objeto de los depósitos:

En relación a este punto debemos mencionar que los términos de la Exposición de motivos de la reforma a la fracción XII del Apartado "A" del artículo 123 Constitucional, la finalidad de los depósitos es constituir fondos de ahorro individuales en favor de los trabajadores, y su objeto, mas de financiamiento que faciliten a los trabajadores el ser sujetos de crédito barato y suficiente para que pueda adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas.

TERCERO.- En cuanto a la forma de terminación de los depósitos y la consecuente entrega de los mismos:

a) Para los efectos de la primera parte de la fracción V del artículo 141 de la Ley Federal del Trabajo, se entenderá que un trabajador ha dejado de estar sujeto a una relación de trabajo, cuando deje de prestar sus servicios a un patrón por un período de doce meses, a menos que exista litigio pendiente sobre la subsistencia de la relación de trabajo.

Cuando un trabajador se encuentre en el caso que prevé el párrafo anterior y hubiere recibido un préstamo del Instituto, éste le otorgará una prórroga sin cauda de intereses, en los pagos de amorti-

zación que tenga que hacerle por concepto de capital e intereses. La prórroga tendrá un plazo máximo de doce meses y terminará anticipadamente cuando el trabajador vuelva a estar sujeto a una relación de trabajo.

La existencia de los supuestos a que se refiere este artículo y lo anterior, deberán comprobarse ante el Instituto. (art. 41)

- b) En caso de incapacidad total y permanente.
- c) En caso de muerte.
- d) En caso de jubilación.

Existirá terminación parcial y entrega periódica de depósitos a los diez años de constituidos los mismos.

En los casos de jubilación o de incapacidad total permanente, se entregará al trabajador el total de sus 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 perso-

nas señaladas en las dos fracciones anteriores, el supérstite con quien el derechohabiente vivió como si fuera su conyuge 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 tenia varias relaciones de esta clase, ninguna de las personas con quienes las tuvo, tendrán derecho;

e) Los hijos que no dependan económicamente del trabajador; y

f) Los ascendientes que no dependan económicamente del trabajador. (art. 40)

El trabajador que deje de estar sujeto a una relación - laboral, conforme a lo previsto en el Artículo 41 de esta Ley (Ley del INFONAVIT), y por quien el patrón o los patrones respectivos hayan hecho aportaciones, tienen derecho a optar por la devolución de sus depósitos o por la continuación de sus derechos y obligaciones con el Instituto. En este último caso, la base para sus aportaciones será el salario promedio que hubiere percibido durante los últimos seis meses.

El derecho a continuar dentro del régimen del Instituto se pierde sino 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 de esta Ley, se considere que ha dejado de existir la relación laboral respectiva. (art. 59)

La continuación voluntaria de los trabajadores dentro del régimen del Instituto, a que se refiere el artículo anterior, termina:

- a) Por la existencia de una nueva relación laboral;
- b) Por la declaración expresa del Instituto, firmada por el trabajador; y
- c) Porque el trabajador deje de constituir los depósitos, durante un periodo de seis meses. (art. 60)

A los trabajadores que se jubilen se les aplicará en lo conducente, y conforme a lo que establezca el Reglamento respectivo, lo dispuesto en los artículos 59 y 60. En el caso de que opten por permanecer voluntariamente dentro del régimen del Instituto, las instituciones o patrones que le 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 del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores. (art. 61)

Las relaciones de trabajo entre el Instituto y su personal, se regirán por las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.

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 ser-

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

En caso de inconformidad de las empresas, de los trabajadores o sus beneficiarios sobre la inscripción en el Instituto, derecho a créditos, cuantía de aportaciones y descuentos así como cualquier acto del Instituto que lesione derechos de los trabajadores inscritos, de sus beneficiarios o de los patrones, se podrá promover ante el propio Instituto el recurso de inconformidad.

El Reglamento correspondiente, determinará la forma y términos en que se podrá interponer el recurso de inconformidad a que se refiere este artículo. (art. 52 Ley del INFONAVIT).

Las controversias entre los trabajadores o sus beneficiarios y en Instituto, sobre derechos de aquéllos se resolverá por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje una vez agotado, en su caso, el recurso que establece el artículo anterior.

Las controversias derivadas de adeudos de los trabajadores al Instituto por créditos que éste les haya concedido, una vez agotado, en su caso el recurso de inconformidad, se tramitará ante los Tribunales Competentes.

Por lo antes mencionado será optativo para los trabajadores, sus causahabientes o beneficiarios, agotar el recurso de inconformidad o acudir directamente a la Junta Federal de Conciliación y Ar-

bitraje o a los Tribunales Competentes. (art. 53 Ley del INFONAVIT).

Las controversias entre los patrones y el Instituto, una vez agotado, en su caso, el recurso de inconformidad se resolverá por el Tribunal Fiscal de la Federación.

Será optativo para los patrones agotar el recurso de inconformidad o acudir directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación. (art. 54 Ley del INFONAVIT)

Con el fin de que los recursos del Instituto se inviertan de conformidad con lo que dispone la presente Ley, el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, y tendrá las siguientes facultades:

I. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vigilará que los programas financieros anuales del Instituto no exedan de los presupuestos de ingresos corrientes y de los financiamientos que reciba el Instituto. Dichos Financiamientos deberán ser aprobados previamente por esta Secretaría; y

II. La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, aprobará los sistemas de organización de la contabilidad y de auditoría interna del Instituto y tendrá acceso a dicha contabilidad, pudiendo verificar los asientos y operaciones contables correspondientes. La propia Comisión vigilará que las operaciones del Instituto se ajusten a las -

normas establecidas y a las sanas prácticas, informando al Instituto y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de las irregularidades - que pudiera encontrar, para que se corrijan.

En virtud de lo anterior, no son aplicables al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, las disposiciones de la Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.(60 )

De ahí la importancia que tiene, en la constitución de este organismo, la intervención del poder público para conjugar los intereses de los sectores, así como para enlazar sus actividades con las que se realicen en otros campos de la actividad administrativa y de la vida nacional.

Hechas las anteriores consideraciones, se estima que la creación del Instituto constituye un paso firme, dotado de una enorme potencialidad para resolver eficazmente el problema de la vivienda, tal como se lo propuso el Gobierno de la República.

#### **B) LEY DEL INFONAVIT VIGENTE.**

Cualquiera que sea el sistema de aportación que se opte a efecto de que los patrones cumplan con su obligación de aportar al -- Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores el 5% sobre salarios

---

60. "Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores" (INFONAVIT), Editorial Porrúa S.A., Primera Edición, México, 1972. Art. 66.

ordinarios de sus trabajadores, deberá contener los siguientes presupuestos legales:

1.- Cualquier patrón cualquiera que sea su naturaleza - jurídica, tiene obligación de aportar al Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores el 5% sobre los salarios ordinarios con que remunerare a sus trabajadores (art. 136 de la Ley Federal del Trabajo), así como de los avisos de las altas, bajas y modificaciones de salarios de los mismos. (art. 31 Ley del INFONAVIT)

2.- Que las aportaciones patronales se deben aplicar en su totalidad a constituir depósitos individuales en favor de los trabajadores (art. 123 Constitucional).

3.- Que no existe la posibilidad de celebrar convenios globales para enterar el 5%, ya que no se podrían individualizar las - aportaciones.

4.- Que los recursos del INFONAVIT deben destinarse al otorgamiento de créditos a los trabajadores. (art. 42 Ley del INFONAVIT)

5.- Que la iniciativa de Ley del INFONAVIT reconoce el derecho de los trabajadores para ejercer el crédito que les otorgue el Instituto en la localidad que designen, independientemente de aquella o aquellas en las que preste su servicio.

6.- Que los trabajadores tienen derecho, en todo momento, de solicitar y obtener información sobre el monto de aportaciones constituidas a su favor, así como de los descuentos hechos a su salario para cubrir abonos de capital correspondientes a los créditos que les hayan

otorgado por parte del Instituto. (art. 34 Ley del INFONAVIT)

7.- Que en caso de que el trabajador resulte beneficiado por créditos del Instituto, el patrón tiene la obligación de descontar, retener y enterar los pagos correspondientes. (art. 29 Ley del INFONAVIT)

8. Que en los casos de incapacidad total permanente, - jubilación o muerte del trabajador, se entregará a éste o a sus beneficiarios el total de sus depósitos constituidos a su favor. (art. 40 Ley del INFONAVIT)

9.- Que los trabajadores tienen derecho a que se les haga entrega periódica del saldo de los depósitos que se hubieren constituido en su favor con diez años de anterioridad (art. 141 Ley Federal - del Trabajo)

10.- Que en caso de incapacidad permanente total o de - muerte, el trabajador o sus beneficiarios queden librados de las obligaciones derivadas del crédito otorgado. (art. 145 Ley Federal del Trabajo)

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:

1. 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 a sus beneficiarios, con una cantidad adicional --

igual a dichos depósitos, en los términos de la Ley, a que se refiere el artículo 139 de la Ley Federal del Trabajo.

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

III. En el caso de que el trabajador hubiere recibido crédito del Instituto, las cantidades a que tuviere derecho en los términos de las fracciones anteriores, se aplicará a la amortización del crédito, salvo en los casos de incapacidad total permanente o de muerte.

La Ley del INFONAVIT prevé que cuando un trabajador, titular de depósitos constituidos a su favor en el Instituto, se jubile o deje de estar sujeto a una relación laboral, puede optar por recibir de inmediato el total de los depósitos que le correspondan o permanecer dentro del sistema. Esto permitirá al trabajador escoger el régimen que estime más conveniente según su situación y necesidades y propiciará que el Fondo cuente con mayores recursos facilitando al Instituto el otorgamiento progresivo y creciente de préstamos.

En el supuesto de que el trabajador quede incapacitado de manera total y permanente o muera, el monto de los depósitos se entregará, en su caso, al propio trabajador o a sus beneficiarios. En la segunda hipótesis, se considera que, tratándose de ahorros a favor de -

los trabajadores, debe prevalecer su libre voluntad para señalar a las personas que disfrutarán de los mismos. En defecto de lo anterior, se establece un régimen de prioridades que tienden a proteger a los familiares o las personas que hubiesen hecho vida conyugal o dependiendo económicamente del trabajador.

Para no poner peligro el patrimonio familiar derivado de los derechos que se otorguen a los trabajadores, éstos quedarán asegurados de modo que, en caso de incapacidad total o muerte, cesen las obligaciones contraídas con el Instituto. Todos los gastos de este aseguramiento correrán a cargo de la Institución.

La obligación de efectuar aportaciones habitacionales - así como efectuar y enterar los descuentos correspondientes, sólo se suspenderá temporalmente en los casos previstos por la Ley Federal del Trabajo como causas legales de suspensión de la relación de trabajo.

Los trabajadores tienen derecho, en todo tiempo, a que los patrones exhiban ante el Instituto los comprobantes relativos a las aportaciones patronales realizadas en su favor, de conformidad con el artículo 38 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

En los términos del artículo 38 anteriormente citado, cuando se trate de jubilación incapacidad total permanente, o muerte, el patrón deberá dar aviso escrito directamente al INFONAVIT, dentro del bimestre siguiente al que el hecho ocurra, informando igualmente el mon-

to de lo que se hubiere aportado por el trabajador, durante el periodo en que haya existido relación laboral. Para los efectos anteriores, el INFONAVIT, a solicitud del patrón, entregará la forma "Aviso de baja del Trabajador".

Los trabajadores podrán acreditar el monto de su Fondo de Ahorro mediante la presentación de un estado de cuenta expedido por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, o en su caso, con la presentación de la constancia de sus aportaciones que al efecto expida el patrón.

El trabajador podrá solicitar y obtener información sobre el monto de las aportaciones registradas a su favor, en los términos que establece el artículo 34 de la Ley del INFONAVIT.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores enviará un informe escrito del total de las aportaciones realizadas por los patrones, al domicilio que señalen los trabajadores cuando éstos lo soliciten, directamente al Instituto o por conducto del patrón, a través de un documento denominado "Estado de Cuenta".

En los términos del Código Fiscal de la Federación, el INFONAVIT devolverá los pagos enterados en exeso, de oficio, o a solicitud del interesado, cuando exista constancia de que la cantidad a que se refiere la devolución hubiere sido recibida por la oficina receptora.

Igualmente podrá pedir el patrón que el Instituto haga

las aclaraciones que no impliquen saldos a favor o en su contra.

En ambos casos, la petición deberá citar el nombre del patrón, su Registro Federal de Contribuyentes, domicilio fiscal, el domicilio para oír notificaciones y su número de registro ante el INFONAVIT.

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 los patronos hayan hecho aportaciones, tienen 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 el requisito de edad tendrán derecho a :

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 en el 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. (art. 59 Ley del INFONAVIT)

La continuación voluntaria de los trabajadores dentro - del régimen del Instituto, a que se refiere el artículo anterior, termina:

- a) Por la existencia de una nueva relación laboral;
- b) Por declaración expresa al Instituto, firmada por el trabajador; y
- c) Porque el trabajador deje de constituir los depósitos, durante un periodo de seis meses. (art. 60 Ley del INFONAVIT).

Los trabajadores o beneficiarios que deseen retirar el fondo de ahorro en los casos que la Ley establece, deberán recurrir al Departamento Legal del Instituto, ubicado en Barranca del Muerto 280 Colonia Guadalupe INN, C.P. 01020 o en las Delegaciones Regionales del país a solicitar una forma de entrega de Fondo de Ahorro con los documentos que la propia forma solicita.

**C) EL SEGURO DE INCAPACIDAD TOTAL PERMANENTE  
O POR MUERTE DEL TRABAJADOR.**

Para estos efectos, se entenderá incapacidad permanente total, la pérdida de las facultades o aptitudes de una persona, que la imposibilite para desempeñar cualquier trabajo el resto de su vida, -- cualquiera que sea la naturaleza del riesgo que la haya producido.

En estos casos, el costo del seguro quedará a cargo del Instituto.

Tratándose de los casos de incapacidad parcial permanente, cuando ésta sea del 50% o más, o invalidez definitiva, en los términos de la Ley del Seguro Social, se liberará al trabajador acreditado del adeudo, los gravámenes o limitaciones de dominio a favor del Instituto, siempre y cuando no sea sujeto de una nueva relación de trabajo - por un período mínimo de dos años, lapso durante el cual gozará de una prórroga sin causar intereses, para el pago de su crédito. La existencia de cualquiera de estos supuestos deberá comprobarse ante el Instituto - del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores dentro del mes siguiente a la fecha en que se determinen. (61)

La iniciativa de Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores prevé que cuando un trabajador, titular de depósitos constituidos a su favor en el Instituto y deje de estar sujeto a una relación laboral, pueda optar por recibir de inmediato

---

61. Artículo 51º Ley del INFONAVIT de 1986.

el total de sus depósitos que les correspondan o permanecer dentro del sistema.

Esto permitirá al trabajador escoger el régimen que estime más conveniente según su situación y necesidades y proporcionará que el Fondo cuente con mayores recursos facilitando el otorgamiento progresivo y creciente de préstamos.

Como primera hipótesis podemos considerar que, en el supuesto de que el trabajador quede incapacitado de manera total y permanente, o muera, el monto de los depósitos se entregará, en su caso, al propio trabajador o a sus beneficiarios.

En una segunda hipótesis, se considera que, tratándose de ahorros a favor de los trabajadores, debe prevalecer su libre voluntad para señalar a las personas que disfrutarán de los mismos. En efecto en lo anterior, se establece un régimen de prioridad que tiende a proteger a los familiares o a las personas que hubiesen hecho vida conyugal o dependiendo económicamente del trabajador.

Para no poner en peligro el patrimonio familiar derivado de los derechos que se otorgan a los trabajadores, éstos quedarán asegurados de modo que, en caso de incapacidad total o muerte, cesen las obligaciones contraídas con el Instituto. Todos los gastos de este aseguramiento correrán a cargo del Instituto.

La pensión que se otorgue en el caso de incapacidad per-

manente total, será siempre superior a la que correspondería al asegurado por invalidez, suponiendo cumplimiento el periodo de esfera correspondiente, comprendidas las asignaciones familiares y la ayuda asistencial. (62)

Al declararse la incapacidad permanente, sea parcial o total, se concederá al trabajador asegurado la pensión que le corresponda, con carácter provisional, por un periodo de adaptación de dos años.

Durante ese periodo, en cualquier momento el Instituto podrá ordenar y, por su parte, el trabajador asegurado tendrá derecho a solicitar la revisión de la incapacidad con el fin de modificar la -- cuantía de la pensión.

Transcurrido el periodo de adaptación se considerará como definitiva y la revisión sólo podrá hacerse una vez al año, salvo que existieren pruebas de un cambio substancial en las condiciones de la incapacidad. (63)

Si el riesgo de trabajo trae como consecuencia la muerte del asegurado, el Instituto otorgará a las personas señaladas en este artículo las siguientes prestaciones:

I. El pago de una cantidad igual a dos meses del salario mínimo que rija en el Distrito Federal en la fecha del fallecimiento del asegurado.

Este pago se hará a la persona preferentemente familiar del asegurado, que presente copia del acta de defunción y la cuenta ori-

62. "Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social", Editorial Porrúa, S.A., 39ª Edición. México, 1988, Art. 66º.

63. Artículo 68º de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social

ginal de los gastos de defunción;

II. A la viuda del asegurado se le otorgará una pensión equivalente al cuarenta por ciento de la que le hubiere correspondido a aquél, tratándose de incapacidad permanente total. La misma pensión corresponde al individuo que estando totalmente incapacitado, hubiera dependido económicamente de la asegurada;

III. A cada uno de los huérfanos que lo sean del padre y madre, que se encuentren totalmente incapacitados, se les otorgará una pensión equivalente al veinte por ciento de la que hubiese correspondido al asegurado tratándose de incapacidad permanente total.

Esta pensión se extinguirá cuando el huérfano recupere su capacidad para el trabajo;

IV. A cada uno de los huérfanos que lo sean de padre y madre, menores de dieciséis años, se le otorgará una pensión equivalente al veinte por ciento de la que hubiera correspondido al asegurado tratándose de incapacidad permanente total. Esta pensión se extinguirá cuando el huérfano cumpla dieciséis años;

V. En el caso de las fracciones anteriores, si posteriormente falleciera el otro progenitor, la pensión de orfandad se aumentará de veinte por ciento al treinta por ciento, a partir de la fecha de fallecimiento del asegurado progenitor y se extinguirá en los términos establecidos en las fracciones anteriores. (64)

Las aportaciones del Fondo Nacional de la Vivienda son

---

64. Artículo 71º de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.

gastos de previsión social de las empresas y se aplicará en su totalidad a constituir depósitos en favor de sus trabajadores que se sujetarán a las siguientes bases:

a) En los casos de incapacidad total permanente, de incapacidad parcial permanente, cuando ésta sea el 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 el o a sus beneficiarios, con una cantidad adicional -- igual a dichos depósitos, en los términos de la Ley, a que se refiere el artículo 139;

b) En los casos de que el trabajador hubiere recibido crédito del Instituto, las cantidades a que se tuviere derecho en los términos de las fracciones anteriores, se aplicarán a la amortización del crédito, salvo en los casos de incapacidad permanente o de muerte, en los términos del artículo 145 de la Ley Federal del Trabajo, 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 de las pruebas pertinentes. (65)

En los casos de jubilación, de incapacidad permanente, de incapacidad parcial permanente, cuando ésta sea del 50% o más, o de invalidez definitiva, en los términos de la Ley del Seguro Social, se

---

65. "Ley Federal del Trabajo", Editores Mexicanos Unidos, S.A., Primera Edición, México, 1986, Artículo 141º, Fracciones I y II.

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 la viuda o el viudo, concurrirán con las personas señaladas en los dos incisos anteriores, el supérstite con -- quien el derechohabiente vivió como si fuera su conyuge 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, tendrán derecho;
- e) Los hijos que no dependan económicamente del trabajador; y
- f) Los ascendientes que no dependan económicamente del trabajador.

En los casos antes citados, los trabajadores o sus beneficiarios recibirán una cantidad adicional igual a los depósitos que ten-

gan constituidos en el Instituto.

Cuando los trabajadores hubieren recibido crédito del Instituto la entrega de las cantidades a que tuviere derecho, se hará - en los términos de la feacción III del artículo 141 de la Ley Federal - del Trabajo.

Para la devolución de los depósitos y cantidades adicionales, bastará la presentación de la solicitud correspondiente por escrito, acompañada de las pruebas relacionadas a la petición. (66)

Para retirar el fondo de ahorro en los casos de incapacidad total permanente, es necesario presentar ante el instituto, la - credencial de pensionista expedida por el Instituto Mexicano del Seguro Social, o el acurdo tomado por el H. Consejo Técnico del propio Instituto, en el que se concede la petición por incapacidad total permanente.

Para hacer el retiro del fondo de ahorro en caso de muerte del trabajador, sus beneficiarios presentarán ante el Instituto:

- a) El acta de defunción del trabajador.
- b) El acta de matrimonio, si el trabajador hubiere estado casado.
- c) El acta de nacimiento de sus hijos.

De esta manera podemos afirmar que tanto el trabajador, como sus familiares, se encuentran jurídicamente protegidos, de acuerdo con lo preceptuado tanto en la Ley del INFONAVIT, como en la Ley Federal

del Trabajo y la Ley del Seguro Social.

**D) PROYECTO DE REFORMA AL ARTICULO 59  
DE LA LEY DEL INFONAVIT VIGENTE.**

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 los patrones -- hayan hecho aportaciones, tienen derecho a optar por la devolución de - sus depósitos o por la continuación de sus derechos y obligaciones con - el Instituto.

El trabajador que no reúna el requisito de edad tendrá derecho a:

a) La devolución de sus depósitos a partir de que cumpla 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 en el 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. (art. 59 Ley del INFONAVIT Vigente)

Considero conveniente hacer una reforma al artículo 59 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores vigente, para quedar como lo establecía el propio precepto de la Ley de 1972, en los siguientes términos:

▪ El trabajador que deje de estar sujeto a una relación - laboral, conforme a lo previsto en el Artículo de la Ley del INFONAVIT, y por quien el patrón o los patronos respectivos hayan hecho aportaciones, tienen derecho a optar por la devolución de sus depósitos o por la continuación de sus derechos y obligaciones con el Instituto. En este último caso, la base para sus aportaciones será el salario promedio que hubiere percibido durante los últimos seis meses.

El derecho a continuar dentro del régimen del Instituto se pierde si no se ejercita mediante solicitud por escrito presentada - por el interesado, de acuerdo con lo que establezca el Reglamento correspondiente, dentro de un plazo de seis meses, conforme a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley del INFONAVIT, una vez que haya dejado de existir la relación laboral respectiva\*.

### E) PRESCRIPCIÓN.

Por lo que hace a la prescripción la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, señala los -- casos en que procede la entrega de los depósitos, estableciendo en su -- artículo 37 como plazo de prescripción de los derechos de los trabajadores titulares de depósitos, sus causahabientes o beneficiarios, el de 5 años, no sujeto a interrupción ni suspensión, contado a partir de la fecha de la presentación por parte del patrón, del aviso de liquidación o de aquella en que el propio Instituto tenga conocimiento del -- hecho generador de la obligación.

En virtud de lo anterior considero que el plazo señalado por la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para -- los Trabajadores, es congruente como lo señalo en el presente trabajo, ya que de esta manera se protege al trabajador y a sus familiares durante un lapso considerable para poder solicitar ante dicho Instituto la devolución de sus depósitos.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- El derecho a la continuación voluntaria dentro del régimen del Fondo Nacional de la Vivienda debe hacerse extensivo a los trabajadores que dejan de estar sujetos a una relación de trabajo, aportando este el 5% sobre salario promedio percibido por el trabajador en los seis meses posteriores a la terminación de la relación de trabajo.

SEGUNDA.- Es conveniente modificar el contenido del artículo 59 de la Ley del INFONAVIT vigente, para quedar como lo señalaba su similar de la Ley de 1972 para quedar de la siguiente manera:

"El trabajador que deje de estar sujeto a una relación laboral, conforme a lo previsto en el artículo 41 de esta Ley, y por quien el patrón o los patrones respectivos hayan hecho aportaciones, tiene derecho a optar por la devolución de sus depósitos o por la continuación de sus derechos y obligaciones con el Instituto. En este último caso, la base para sus aportaciones será el salario promedio que hubiere percibido durante los últimos seis meses .

El derecho a continuar dentro del régimen se pierde si no se ejercita mediante solicitud por escrito presentada por el interesado, de acuerdo con lo que establezca el Reglamento correspondiente, dentro de un plazo de seis meses, conforme a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley del INFONAVIT, una vez que haya dejado de existir la relación laboral respectiva".

TERCERA.- De acuerdo a lo establecido en el artículo cuarto de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el - INFONAVIT debe resolver el problema habitacional del trabajador que lo solicite y que se encuentre protegido por la propia Ley Reglamentaria, sin necesidad de someterse este último a sorteo alguno, tomando en consideración que todo trabajador tiene derecho a una vivienda digna y decorosa, por lo cual es conveniente reformar el segundo párrafo del artículo 47 en cuestión.

CUARTA.- Es de considerarse que el peso sufre constantemente una pérdida en el poder adquisitivo derivado de las devaluaciones que presenta frente a las divisas extranjeras, por tal motivo es de proponerse que se reforme el artículo 59 de la Ley del INFONAVIT vigente, consignando que opere la devolución del Fondo de Ahorro a los trabajadores a los diez años de haberse constituido éste.

QUINTA.- Por considerarse que la Ley del INFONAVIT es de carácter fiscal, es conveniente modificar el contenido del artículo 40 de la misma, con el objeto de que los beneficiarios del trabajador en su orden de prelación, que sufre una incapacidad total permanente o la muerte, deben continuar con el régimen del INFONAVIT, para ser agraciados, en su caso, ya sea con el otorgamiento de un crédito o de una habitación.

SEXTA.- Con la finalidad de evitar trámites innecesarios, se le debe otorgar facultad al INFONAVIT para llevar a cabo el procedimiento económico coactivo, beneficiando en esta forma a la clase trabajadora, existiendo la liquidez del Instituto para otorgar los créditos correspondientes y estar acorde con la finalidad para lo cual fué creado dicho organismo.

SEPTIMA.- De lo anterior se desprende la necesidad de modificar el contenido de los párrafos tercero y cuarto del artículo 30 de la Ley del INFONAVIT, para quedar como sigue:

"Los pagos que deban efectuarse conforme a lo señalado en este artículo, se harán en las oficinas del INFONAVIT.

El cobro y ejecución de los créditos, no cubiertos, estarán a cargo del propio Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación".

OCTAVA.- En la misma forma se deberá modificar el artículo 39 de la Ley del INFONAVIT, en el sentido de que el Instituto deberá establecer oficinas receptoras en las que directamente el patrón efectúe las aportaciones evitando de esta manera que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público retenga por un plazo de 15 días el importe total de las recaudaciones efectuadas.

NOVENA.- Es de considerarse que el INFONAVIT no es un organismo fiscal autónomo, aunque así lo señale la propia Ley, ya que la -- ejecución y cobro de los créditos, no cubiertos están a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

## B I B L I O G R F I A

1. Arce, Cano Gustavo, "El Seguro Social y la Seguridad Social en México", Ed. Porrúa, S.A., México, 1970.
2. Aguilar, Jorge I., Artículo "Las Cuotas del Seguro Social", Publicado en la Revista de Investigación Fiscal, núm. 32 México, 1965.
3. De la Cueva, Mario, "Derecho Mexicano del Trabajo" Ed. Porrúa, S.A., 2º Edición, México, 1970, Tomo II.
4. De la Garza, Sergio Francisco, "La Naturaleza Jurídica de las Cuotas de Seguridad Social en el Derecho Mexicano" Ed. Trillas, 7º Edición, México 1976.
5. Garcia, Cruz Miguel, "Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad Social", Ed., ANDAAP, 2º Edición, México 1975.
6. Gonzalez, Díaz Lombardo, "El Derecho Social y la Seguridad Social Integral", Imprenta Universitaria, México, 1973.
7. Jarach, Dino, "Curso Superior de Derecho Tributario" Primera Edición, Vol. I, Bs. As. 1957.
8. Kaye, López Dionicio, "Estudio y Problemática de la Aplicación Práctica de la Ley del Seguro Social", Ed., I.E.E., S.A., 1º Edición, 1978.
9. Margain, Manautou Emilio, "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Ed., Cultural S.A., México, 1966.
10. Moreno, Padilla Javier, "La Naturaleza Jurídica de las Cuotas del Seguro Social", Publicado en Revista de Difusión Fiscal, SHCP, Mayo 1975.

12. Moreno, Padilla Javier, "El Capital Constitutivo como Crédito Fiscal",  
Publicado por la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, México, 1970.
13. Navarro, Ayala Jorge, "Ensayo del Código Fiscal Tipo para Entidades  
Federativas de la República Mexicana", Ed. Trillas, México, 1977.
14. Ruiz, Massieu Jose Francisco, "La Seguridad Social y la Vivienda",  
Ed. ANDAAP, 1981.
15. Sayeg, Helú Jorge, "La Consolidación en la Nacionalidad Mexicana",  
Ed. Porrúa, S.A., México 1973.
16. Trueba, Urbina Alberto, "Nuevo Derecho Internacional Social",  
Ed. Porrúa, S.A., 7° Edición, México 1977.
17. Villegas, Hector, "Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario",  
De Palma Bs. As. 2° Edición, 1975.

#### L E G I S L A C I O N

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,  
Ediciones Andrade, S.A. 1986.
2. Código Fiscal de la Federación,  
Editores Unidos Mexicanos, S.A., Primera Edición, 1986.
3. Disposiciones Legales del INFONAVIT,  
Cuarta Edición, México, 1980.
4. Disposiciones Legales del INFONAVIT,  
Sexta Edición, México, 1986.
5. Ley Federal del Trabajo,  
Editores Unidos Mexicanos, S.S., Primera Edición, 1986.

6. Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores,  
Editores Mexicanos Unidos, S.A., Primera Edición, 1986.
7. Ley del Seguro Social,  
Ed. Porrúa, S.A., 39° Edición, México, 1986.
8. Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas y Disposiciones Complementarias,  
Ed. Porrúa, S.A., 39° Edición, México, 1986.
9. Ley del Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE),  
Editorial Pac, S.A. de C.V., México, 1986.
10. Reglamento para la Continuación Voluntaria dentro del Régimen del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores,  
Sexta Edición, México, 1986.